

**Universidade de Lisboa**

**Faculdade de Direito**

**Crime de Corrupção**

**– algumas especificidades da sua investigação –**

**Denúncia anónima e *Whistleblowing***

**Mestrado Profissionalizante - Ciências Jurídico-Forenses**

**Sandra Hermengarda do Valle-Frias Madureira Moutela Simões**

**Orientador: Professora Doutora Maria Fernanda Palma**

**2016**

# ÍNDICE

---

Siglas e abreviaturas	
Resumo .....	1
Introdução .....	2
<b>I. A corrupção no âmbito da nova criminalidade económica .....</b>	<b>9</b>
I.I. Criminalidade económica, corrupção e intervenção cívica .....	9
<b>II. Notícia do crime e denúncia anónima .....</b>	<b>14</b>
II.I. A notícia do crime no processo penal português .....	14
II.II. Participação cívica e denúncia de crime .....	18
II.III. <i>Whistleblowing</i> e denúncia de crime – entre a aceitação e recusa.....	22
<b>III. <i>Whistleblowing</i> como forma de denúncia .....</b>	<b>27</b>
III.I. Incentivo ao <i>whistleblowing</i> .....	27
III.II. Sistemas de denúncia de actos de corrupção e protecção dos denunciante:	
Breve apontamento de direito comparado.....	30
III.II.I. Estados Unidos da América .....	34
III.II.II. Reino Unido .....	37
III.II.III. França .....	39
III.II.IV. Espanha .....	40
<b>IV. O sistema português.....</b>	<b>44</b>
IV. I. Falta de equivalência dos conceitos:	
<i>Whistleblowing</i> e denúncia anónima na ordem normativa vigente .....	44
IV. II. Denúncia anónima e protecção de dados .....	47
<b>V. Combater a corrupção no quadro legal vigente em Portugal .....</b>	<b>54</b>

V.I. A denúncia anónima no combate à corrupção:	
Eficácia dos meios e processo devido num modelo de investigação mais internacionalizado .....	54
V.II. Quadro legal especial criado pelas Leis nº 5/2002 e nº 36/1994 e denúncia anónima .....	61
<b>VI. Verso e anverso - combater a corrupção e preservar o direito .....</b>	<b>70</b>
VI.I. Meios de prevenção e repressão da corrupção por referência ao bem jurídico tutelado .....	70
VI.II. Denunciante anónimo, denunciante com identidade reservada e agente encoberto .....	75
VI.II.I. O denunciante anónimo.....	75
VI. II. II. Estatuto de protecção - testemunhas, agente encoberto e o denunciante anónimo .....	77
<b>VII. Denúncia anónima, protecção de dados, liberdade de expressão</b>	
<b>e a dimensão ética do direito penal .....</b>	<b>85</b>
<b>VIII. Pensar a denúncia anónima como (mais) um factor de protecção</b>	
<b>nas sociedades actuais.....</b>	<b>92</b>
<b>IX. Conclusão .....</b>	<b>97</b>
Bibliografia .....	101
Jurisprudência .....	106

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ACFE** – Association of Certified Fraud Examiners

**Ac** – Acórdão

**Artº** - Artigo

**CEDAC** – Centro de Denuncia y Atención Ciudadana

**CEJ** – Centro de Estudos Judiciários

**CGPJ** – Consejo General del Poder Judicial

**CGS** – Código de Governo das Sociedades

**CICC** – Convenção Interamericana contra a Corrupção

**CIES-ISCTE** – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia - Instituto Universitário de Lisboa

**CNIL** – Commission Nationale de L’Informatique et des Libertés

**CNPD** – Comissão Nacional de Protecção de Dados

**COE** – Conselho da Europa

**CP** – Código Penal

**CPP** – Código de Processo Penal

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**DCIAP** – Departamento Central de Investigação e Acção Penal

**DL** – Decreto-Lei

**EMP** – Estatuto do Ministério Público

**FBI** – Federal Bureau of Investigation

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**G8** – Grupo dos 8

**GRECO** – Group of States Against Corruption

**ILO** – International Labour Organization

**ISCAL** – Instituto Superior de Contabilidade e Administração

**IP** – Internet Protocol

**LAG Baden-Württemberg** – Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg

**LOIC** – Lei de Organização da Investigação Criminal

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OEA** – Organização dos Estados Americanos

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**OLAF** – Organismo Europeu de Luta Anti Fraude

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PGR** – Procuradoria-Geral da República

**PIDA** – Public Interest Disclosure Act

**PSI20** – Portuguese Stock Index

**RGS** – Relatório do Governo das Sociedades

**SEC** – Securities and Exchange Commission

**CMVM** – Câmara de Mercado de Valores Mobiliários

**SOX** – Sarbanes-Oxley Act

**STJ** – Supremo Tribunal de Justiça

**TEDH** – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

**TI** – Transparency International

**TPI** – Tribunal Penal Internacional

**TRC** – Tribunal da Relação de Coimbra

**UA** – União Americana

**UE** – União Europeia

**UNCAC** – United Nations Convention Against Corruption

**WPA** – Whistleblower Protection Act

## **RESUMO**

A evolução científica e tecnológica sobretudo sentida nos últimos anos trouxeram consigo o desenvolvimento dos meios informáticos e de troca de informação que, juntamente com a criação de novos espaços e mercados internacionais, permitiram a diluição das fronteiras e o incremento das operações comerciais.

A par disto, desenvolveu-se uma nova criminalidade, incisa também na sonegação de dinheiros públicos através de práticas corruptas e que, aproveitando-se dessa globalização dos meios, é particularmente difícil de prevenir e combater de forma eficaz dentro do espaço de cada Estado, levando naturalmente ao empobrecimento do tecido social e acentuando o descrédito dos cidadãos no funcionamento das instituições.

Reconhecendo isto mesmo, têm-se procurado soluções de largo consenso internacional, e tem sobressaído a denúncia anónima como um dos mecanismos mais eficazes para dar a conhecer as práticas de actos de corrupção, como sido notado internacionalmente e que o Legislador português veio prever genericamente como uma das formas de dar notícia de crime.

Neste trabalho, propomo-nos contribuir para a discussão que está a ser feita, e deve ser feita, em torno da problemática da detecção e combate da corrupção quando a fonte do conhecimento dessas práticas seja anónima, em face dos princípios estruturantes do processo penal e no contexto de um direito penal que se diz hoje em crise por perda dos seus referenciais iluministas.

**Palavras-chave:** denúncia anónima; combate à corrupção.

## **ABSTRACT**

Scientific and technological development felt mainly in recent years has brought the development of computer and exchange of information tools, along with the creation of new spaces and international markets, which led to the blurring of borders and the increase in trade.

Alongside this, new criminal phenomenon have thrived in the midst of globalization, related with the use of public funds in corrupt practices, that are particularly difficult to prevent and combat effectively within the space of each state, leading to the impoverishment of the social fabric, and the increase of the lack of faith of citizens in the functioning of institutions.

Taking that into account, broad international consensus solutions have been sought, and the anonymous complaint has been singled out as one of the most effective mechanisms to make the practices of corruption known, as has already been noticed internationally and as the Portuguese legislator has determined, allowing anonymous tips to be one of the ways to report a crime.

In this work, we intend to contribute to the discussion that is being made and must be made around the problem of detecting and combating corruption when the source of the knowledge of such practices is anonymous, given the fundamental principles of criminal procedure, in the context of a criminal law which is nowadays considered to be in crisis, due to the loss of its Enlightenment references

**Keywords:** anonymous tip; fight against corruption.

## **INTRODUÇÃO**

Até ao fim da primeira metade do século XX, o direito foi substancialmente pensado como acervo de regras, escritas ou não, cuja função primordial era vincular os cidadãos de determinados espaços geográficos às razões de política sociocultural dominantes nesse contexto territorial e assumidas como finalidades primordiais de cada Estado nos respectivos textos constitucionais.

Assim, também o direito penal de cada Estado, muito embora influenciado pelos estudos que iam sendo desenvolvidos noutros quadrantes geográficos com notadas afinidades de modelo de organização social e política, mantinha uma individualidade de instrumentos normativos assente no pressuposto de que as competências vinculativas eram as de fronteira, muito embora salvaguardando um mínimo de regras de resolução de conflitos que permitiam ir gerindo a solução dos casos concretos consoante fossem eles ocorridos no espaço territorial nacional ou, como era excepção, além dele.

Foram a dimensão política e humana do Holocausto e a ineficácia dos instrumentos internacionais de intervenção que chamaram à atenção para a incapacidade de reacção e organização dos Estados num contexto mútuo em que a defesa dos direitos de soberania e humanos foram sucessivamente postos em causa que despertou consciências e, verdadeiramente, internacionalizou o debate sobre o futuro do direito, e dentro deste do direito penal, sobretudo no espaço europeu continental, mas com directas implicações também nos modelos anglo-saxónicos.

O esforço de reconstrução do pós-guerra e o aparecimento de dois grandes blocos ideológicos e políticos na Europa, por seu lado, serviram de impulso para o desenvolvimento económico das nações aliadas que preconizaram, por contraponto então à união dos

chamados Países do Leste europeu, influenciados pela filosofia marxista, um incremento das trocas comerciais internacionais e a sucessiva criação de pactos de cooperação, primeiro em sectores estratégicos da economia<sup>1</sup>, depois evoluindo para a uma ideia de unidade ou união económica, financeira e política<sup>2</sup> que culminou no Tratado da União Europeia<sup>3</sup>.

A posterior desconstrução do modelo comunista e o aparecimento de novos Estados, economias emergentes num mercado de livre concorrência - por via disso também a emergência da China como potência económica e estratégica de referência, a implementação de novos mercados alargados, designadamente na América e América Latina, e as sucessivas crises políticas no Médio Oriente - a par do desenvolvimento exponencial da técnica que trouxe a velocidade das comunicações e a diluição das fronteiras, deixam evidenciadas também as fragilidades dos mecanismos de controlo das autoridades nacionais de cada Estado.

Todos estes factores contribuíram para a mundialização dos fenómenos, quer de natureza económico-financeira, como política e social.

A soberania interna que se afirmava através dos mecanismos constitucionais, de que o direito penal é um especial exercício, deixou de ser vista como garantia de um sistema estratégico único para se transformar num compromisso estratégico de conjunto, sobretudo sentido a nível europeu, com o incremento inevitável das regras de cooperação internacional em face do alargamento das fronteiras da própria actividade criminosa.

---

<sup>1</sup> Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – assinado em 18.04.1951, entrou em vigor em 23.07.1952 e vigorou até 23.07.2002.

Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de Energia Atómica – Euratom – assinado em 25.03.1957 que entrou em vigor em 01.01.1958.

<sup>2</sup> Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Económica Europeia – CEE – assinado ainda em 25.03.1957 e entrou em vigor em 01.01.1958.

<sup>3</sup> Tratado da União Europeia – Maastricht – assinado em 07.02.1992 e entrou em vigor em 01.11.1993.



De facto, por via deste novo paradigma económico-financeiro e social, também a criminalidade quebrou as fronteiras dos Estados e, aproveitando as malhas necessariamente largas das redes constitucionais e legais de cada um deles perante o seu conjunto, também ela se internacionalizou.

Mais do que isso, mercê das políticas sucessivamente adoptadas de maximização do lucro empresarial e pelo facto de ter sido o sector económico-financeiro que maior atenção foi suscitando mesmo nos mercados comuns, o que foi acompanhado, em algumas economias menos robustas, por um empobrecimento social, foi-se assistindo também a um crescendo relativizar dos valores que foram dados como adquiridos e que hoje apresentam uma vulnerabilidade notável.

O direito penal, enquanto direito profundamente marcado por uma componente ética, debate-se hoje com novos tipos de criminalidade resultantes desta globalização, uma criminalidade que se apurou em termos de recursos e que se organizou em termos de meios, cada vez mais internacionalizada.

E esta internacionalização da criminalidade e a relativização dos conteúdos éticos fundamentais normativos colocam constantemente em causa a estrutura fundamental dos direitos humanos em cada País e, sobretudo, os assumidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>4</sup> como inerentes à pessoa e à sua plena realização, independentemente da geografia em que se encontre e, por isso mesmo também, universais.

Para além disso, ou concomitantemente, os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América vieram deixar claro que há uma estrutura também organizada na criminalidade de terror (terrorismo) que aposta, sobretudo, na acção criminosa em larga escala e em territórios estrangeiros, difícil de controlar e prever, cujos alvos são

---

<sup>4</sup> Adoptada pela Organização das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948.

preferencialmente indiferenciados e anónimos, factor que aumenta o impacto das respectivas consequências e cujos motivos, reais ou propagandeados, partem sempre de uma mesma raiz – os factores económicos e financeiros como causa de uma pobreza crescente, segregadora e generalizada.

Podemos pois dizer que toda a criminalidade grave e transnacional se apresenta hoje como tendo uma mesma motivação, e que é de cariz económico ou mercantil.

Não é por acaso que o apelo à criação de mecanismos internacionais de prevenção e combate à criminalidade tem partido de organismos e estruturas internacionais, como o Conselho da Europa (COE), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Grupo dos 8 (G8) e Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros.

A falta evidenciada de regras que regulem de forma eficaz o lucro económico gerado sobretudo pelas actividades bancária e financeira, a par da fuga crescente de capitais que, por isso, não são reinvestidos em benefício de todos, é já tal forma explícita que falar hoje de *mercado negro* é mais um eufemismo das pequenas economias, subdesenvolvidas na maioria, por contraposição ao *mercado branco* que existe em quase todas as economias desenvolvidas como forma de potenciar lucros, quer através de investimentos financeiros de risco, quer por recurso à fraude e evasão fiscal e branqueamento de capitais.

A par desta realidade, e muitas vezes na origem dos montantes económicos que musculam as operações financeiras que escapam ao controlo das autoridades de cada Estado e se aproveitam destes *corredores paralelos* de circulação e investimento de capitais, está o empobrecimento das sociedades que traz consigo a degradação dos princípios de salvaguarda da dignidade humana, mais acentuada numas latitudes do que noutras, assente sobretudo em fenómenos de corrupção, quer no sector público quer privado.

Ao direito penal, cujo conteúdo é eminentemente e vive da harmonização difícil entre os princípios da mínima intervenção e da relevância e natureza do bem jurídico na salvaguarda do núcleo fundamental dos direitos, liberdades e garantias das pessoas, impõe-se-lhe repensar a sua própria estrutura dinâmica/processual e axiológica/material por forma a adaptar-se ao novo sentir colectivo das sociedades actuais de risco, mantendo ou alterando o paradigma iluminista sobre que assenta a sua estrutura fundamental há vários séculos.

O novo desafio para o direito penal será, pois, como refere Delmas-Marty, o de conseguir que a sua forte componente ética sirva para reestabelecer um *equilíbrio entre valores mercantis e não mercantis, para resolver a contradição entre a globalização económica e universalidade dos Direitos do Homem*<sup>5</sup>.

Sendo também certo que este esforço de resolução impõe ao próprio direito penal a criação de mecanismos que o tornem, quer na ordem interna quer internacional, mais robusto na prevenção/repressão da criminalidade, da corrupção em particular, mas também muito mais eficaz.

A dificuldade de controlar sobretudo uma nova criminalidade económica, contra a qual são ineficazes as armas letais e os canhões de água, tem como consequência também o descrédito nas instituições e práticas disruptivas sobre o tecido social humano, afectando como tal a estrutura base dos Estados de direito.

Neste universo que assim se estende desde o passado que fizemos até ao futuro que quisermos ter, de extensão tão vasta quanto a infinitude da nossa apetência pelo conhecimento das coisas, aconselha a prudência que o âmbito deste trabalho se circunscreva a um conteúdo mínimo, qual seja o da problemática do combate à criminalidade económica,

---

<sup>5</sup> Delmas-Marty, Mireille - O Direito Penal como Ética da Mundialização – Conferência apresentada no XII Congresso Mundial de Criminologia da Société Internationale de Criminologie, Rio de Janeiro, Brasil, Agosto de 2003 (trad. Inês Horta Pinto), in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 14, nº 3, Julho-Setembro 2004, p. 288.

com a tónica assente na corrupção, por nela estar em causa o exercício de funções públicas com reflexo imediato sobre os recursos económicos do Estado, quando olhada do seu ponto de partida – anonimato da denúncia nos crimes de corrupção, relevância e aceitação num tempo de novos paradigmas para o direito penal.

Pretende contribuir para o debate que já está a ser feito sobre a relevância que deve merecer a denúncia anónima no quadro actual, de que o fenómeno designado como *whistleblowing* tende a ser uma variante tímida em alguns ordenamentos e incrementada noutros, e que modelo penal queremos para o futuro. Se um que se equilibre entre a necessidade preventiva/punitiva do Estado e a proporcional defesa dos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos como conhecemos, ou um modelo penal que assuma um risco acrescido e a necessidade de ir além de alguns dos seus fundamentais princípios, perante um novo tipo de criminalidade, altamente organizada, também violenta, que constitui hoje uma ameaça concreta aos direitos fundamentais das pessoas e das sociedades actuais.

A problemática da denúncia anónima, sobretudo no contexto ético em que se move o direito penal e processual penal, tem passado quase sempre sem ser notada aos olhos dos estudiosos, académicos ou não, e da jurisprudência. É um dado adquirido que o processo começa com a notícia de um crime, possivelmente com uma denúncia, mais nada.

Foi precisamente a constatação desta relativa indiferença, que não é tão inócua como parece na dinâmica do processo penal quando visto da perspectiva do processo justo e devido, e que tão frequentemente nos inquieta na vida de julgar, que condicionou a nossa liberdade na escolha de um tema para este trabalho. Não faria sentido ser outro.

Por isso, optámos por deixar aqui apenas o mote para uma *conversa* sobre este tema da denúncia anónima, tentando contribuir de alguma forma para a sua discussão, visto o

nosso direito penal e o de outros Países, sobretudo no âmbito das políticas de combate à corrupção, vista como um flagelo inerente às chamadas sociedades actuais de risco.

*O medo une as pessoas. E o medo dispersa-as. A coragem inspira as comunidades: a coragem de um exemplo – pois a coragem é tão contagiosa como o medo. Mas a coragem, certos tipos de coragem, pode também isolar os corajosos.*

*O eterno destino dos princípios: embora todos professem tê-los, o mais provável é serem sacrificados quando se tornam inconvenientes. De um modo geral, um princípio moral é algo que nos coloca em dissonância com a prática aceite. E essa dissonância tem consequências, às vezes consequências desagradáveis, quando a comunidade se vinga daqueles que põem em causa as suas contradições – aqueles que querem uma sociedade que proteja realmente os princípios que diz defender.*

*Susan Sontag – Ao Mesmo Tempo<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Sontag, Susan – Ao Mesmo Tempo – Ensaios e Discursos, Quetzal Ed., 2011, p. 201.

## **I. A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA NOVA CRIMINALIDADE ECONÓMICA**

### **I.1. CRIMINALIDADE ECONÓMICA, CORRUPÇÃO E INTERVENÇÃO CÍVICA**

De acordo com o relatório anual (2014) da Transparency International<sup>7</sup>, num universo de 175 Países/Territórios analisados, Portugal é o 31º País com menor índice de corrupção existente no sector público e empresarial do Estado.

Lugar que reparte com Botswana, Chipre e Porto Rico e que não altera em substância os valores do relatório antecedente (2013) que colocava o nosso País no 33º lugar do mesmo *ranking*.

*Como fenómeno organizado, sistemático e geograficamente global, a criminalidade económico-financeira (...) estabeleceu-se no mundo ocidental no princípio dos anos 90. Um relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de Abril de 2001, garante que o "agravamento significativo desde 1998" deste tipo de crime faz com que "a democracia, a proeminência do direito e a estabilidade económica e política da Europa estejam em perigo"*<sup>8</sup>.

A corrupção, como fenómeno criminal, destaca-se no contexto da chamada criminalidade económica na medida em que põe em causa a estrutura fundamental dos Estados, quer na sua origem, quer destino. Ou seja, a corrupção implica genericamente, mesmo em termos de opinião pública, hoje cada vez mais mobilizada, a combinação entre duas realidades distintas: por um lado, o uso indevido de poderes públicos – o que significa que o tecido funcional do Estado, através da actuação ilícita dos seus agentes, padece de enfermidade que põe em causa a gestão normal dos direitos de todos; por outro lado, que esse uso indevido de poderes públicos tem em vista a obtenção de vantagens também indevidas, portanto geridas à margem das regras económicas e financeiras sujeitas aos

---

<sup>7</sup> Transparency International – The Global Coalition Against Corruption, Report 2014, disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>8</sup> Morgado, Maria José e Vegar, José – O inimigo sem rosto, Fraude e Corrupção, 5ª Ed., Dom Quixote 2007, p. 27.

mecanismos de controlo institucionalizados – o que significa que os recursos públicos investidos no exercício de poderes públicos estão a ser sonegados a quem deles deve beneficiar directamente, ou seja, a sociedade, que assim empobrece progressivamente.

No entanto, não tem fácil convergir numa definição consensual sobre o que deva entender-se como corrupção. Muito embora as normas penais procurem harmonizar a sua tipologia com o sentir social, o mundo académico e judiciário continua a debater aquele que deve ser o seu conteúdo e alcance.

Como referem Franz Chevarría e Martha Silvestre no seu *Documento de Trabalho nº 2 da série Analisis*<sup>9</sup>, *definir la corrupción es un asunto complejo y difícil que no se justifica solamente en una inquietud teórica o académica, sino en la necesidad de aunar criterios que permitan reconocer el fenómeno, enfrentarlo, sancionarlo y disponer medidas para prevenirlo.*

*Para tal efecto, es necesario considerar que la corrupción es un fenómeno de naturaleza multidimensional que con frecuencia es asociada a las actividades de los servidores públicos; no obstante, en el contexto económico actual la discusión sobre el rol del sector privado y su relación con la corrupción ha puesto de relieve la necesidad de abordar nuevos enfoques que aún se encuentran en desarrollo.*

No entanto, como acrescentam os referidos Autores<sup>10</sup>, todas as definições sugeridas, sobretudo pelas organizações internacionais que debatam o fenómeno da corrupção, convergem em três aspectos fundamentais: 1) todo o acto de corrupção envolve o uso indevido de poderes de autoridade que se materializa na intenção de incumprir ou infringir determinada norma que vincula determinadas pessoas ao cumprimento de determinadas

---

<sup>9</sup> Sistemas de denuncia y protección de denunciantes de corrupción em América Latina y Europa – Ed. EuroSocial, Madrid, Novembro de 2013, p. 12, [www.eurosocial-ii-eu/files/docs/1400663798-DT2](http://www.eurosocial-ii-eu/files/docs/1400663798-DT2), consultado em Março de 2015.

<sup>10</sup> *Op. Cit.*, p. 13.

obrigações; 2) todos os actos de corrupção visam obter um benefício ou vantagem que, por essa via, são indevidos; 3) os actos de corrupção têm consequências de diversa natureza que transformam a corrupção num fenómeno complexo, pois que elas podem ser de natureza económica, social, política, de violação dos direitos humanos, entre outras.

Atentas as suas características e complexidade, tendo em conta que a corrupção no sector público surge através do exercício de poderes de autoridade, o que a torna ainda mais difícil de detectar, as sociedades actuais deparam-se ainda com um problema adicional que é, precisamente, o da necessidade de anteciparem a sua intervenção de modo a evitá-la, através técnicas fiáveis de prevenção.

Assim, neste contexto que caracteriza a actualidade, a denúncia de actos de corrupção praticados dentro e fora das organizações, sejam elas do sector público ou privado, não apenas se mostra essencial como absolutamente necessária.

Porém, sem perder de vista que a intervenção do direito penal na regulação das relações ou inter-relações sociais se faz tanto pela via preventiva como repressiva, fácil é perceber que a essa intervenção sobre as práticas corruptas é tanto mais eficaz quanto não haja hesitação ou abstenção de as expor perante as Autoridades. O que implica, por outro lado, a adopção de medidas de protecção dos denunciantes.

Reconhecendo a importância do combate à criminalidade económica, sobretudo à corrupção, e o impacto da mesma nas economias mundiais, sobretudo europeias, entre outras medidas que vem tomando, o Conselho da Europa adoptou em 2010 a Resolução número 1729, através da qual recomenda aos Estados membros que adoptem medidas legislativas de protecção do chamado *whistleblowing* - que podemos para já aceitar como equivalendo essencialmente ao conceito de «denúncia» -, e por reconhecer-lhe um papel fundamental na descoberta de práticas irregulares que envolvem a actividade empresarial e



que muitas vezes estão na origem de falências em massa e fuga de capitais, com o consequente empobrecimento do tecido social.

No que a Portugal diz respeito, essa recomendação vem na linha, aliás, da segunda avaliação do GRECO realizada em 2006.

Sendo legítima a conclusão de que a criminalidade económica, sobretudo a corrupção, mercê da internacionalização das relações sociais, políticas e económicas, deixou de ser um problema da nação e se assume hoje como um fenómeno global, com profundas e nefastas consequências para as economias nacionais e o conjunto das economias do mundo, pode dizer-se também que os modelos de Estado determinam as políticas de combate à criminalidade económica tanto quanto estas os definem a eles.

Tal como refere Edgardo Rotman, se por um lado *a prevenção do crime está necessariamente ligada a um modelo básico de sociedade, e os tipos de políticas preventivas compatíveis com uma sociedade democrática são essencialmente distintos daqueles preconizados sob um regime autoritário* <sup>11</sup>, por outro lado, a mundialização desses fenómenos económicos, sociais e políticos trouxe consigo a internacionalização das suas patologias, o que *fez da cooperação internacional um elemento indispensável de uma política sistémica de prevenção do crime* <sup>12</sup>.

Mercê da amplitude que tendem a assumir as consequências do combate ineficaz à criminalidade económica e a passividade das instituições face ao crescimento da mesma, precisamente porque se adquiriu a consciência de que esta criminalidade contamina as economias internas e, por via disso, a economia internacional, e vai servindo de financiamento a outro tipo de criminalidade que assim se vai organizando e empobrecendo as instituições e sociedades actuais, os sistemas legais vão-se socorrendo amiúde de

---

<sup>11</sup> O Conceito de prevenção do Crime, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, Fascº 3, Julho-Set. 1998, Coimbra Ed., p. 321.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 370.

mecanismos externos à estrutura complexa estadual, incentivando o envolvimento dos cidadãos, quer individualmente quer através das diversas instituições participadas, no *policimento* de comportamentos que ponham em causa o salutar desempenho da actividade económica.

Estes mecanismos podem ser tão distintos quanto o estímulo ao pedido de factura nas trocas correntes ou como o apelo à denúncia de práticas irregulares. Não tendo apenas como escopo a salvaguarda das receitas fiscais, mas também a irradicação das economias paralelas e a administração lícita dos recursos sociais, desde logo dos dinheiros públicos.

Assim, começando por garantir o correcto desempenho das estruturas públicas (sector público e empresarial do Estado), e conformando este desempenho com um acervo normativo que evidencie o conteúdo indubitável de protecção de bens jurídicos transversais à sociedade e que vinculem as leis de política criminal àqueles objectivos, os Estados garantem também, através de uma política internacional concertada, um combate mais eficaz à origem e destino da criminalidade económica, desde logo da corrupção.

## **II. NOTÍCIA DO CRIME E DENÚNCIA ANÓNIMA**

### **II.1. A NOTÍCIA DO CRIME NO PROCESSO PENAL PORTUGUÊS**

O Código de Processo Penal (CPP) abre a sua Parte II, Livro VI - Das Fases Preliminares (do processo), com o Título I das Disposições Gerais, inscrevendo-lhe um Capítulo I com a designação «Da notícia do crime».

Tem esta opção como pressuposto o princípio da oficialidade do processo fixado por imperativo constitucional (artº 219, nº 1, CRP), que se concretiza pela atribuição ao Ministério Público da iniciativa e prossecução processuais.

O processo penal inicia-se com a aquisição da notícia do crime pelo Ministério Público (artº 241º CPP), que pode ocorrer por uma, ou várias, das seguintes formas:

- (1) conhecimento próprio;
- (2) auto de notícia de Órgão de Polícia Criminal (artº 243º CPP);
- (3) denúncia (arts. 242º e 244º CPP).

O nosso sistema processual penal caracteriza-se pelo carácter genericamente facultativo da denúncia, conforme previsto no artigo 244º do Código de Processo Penal (CPP). Prevendo-se, ainda, os casos de denúncia obrigatória (artº 242º CPP).

A denúncia é assim obrigatória para as entidades policiais quanto aos crimes de que tomem conhecimento (al. a) do preceito, devendo levantar o respectivo auto de notícia nos termos do artº 243º, nº 1 e dando dele conhecimento no prazo de 10 dias ao Ministério Público, nos termos do nº 3 do mesmo dispositivo e artº 248º) e para os funcionários (al. b), quanto a crimes de que tomem conhecimento no exercício das suas funções ou/e por causa delas, entendendo-se este conceito de *funcionário* por remissão, aliás expressa, para o que resulta do disposto no artigo 386º do Código Penal (CP)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Sousa Mendes, Paulo - Lições de Direito Processual Penal, Ed. Almedina, 2013, p. 63.

Não se prevendo formalidades especiais para a denúncia, estipula no entanto o artigo 246º, nº 1, do Código de Processo Penal que ela será escrita ou verbal, devendo nesta última hipótese ser reduzida a escrito, assinada pela entidade que a receber e pelo denunciante que deve estar identificado (nº 2). Ressalvando o nº 5 os casos em que a denúncia é anónima.

Da conjugação dos artigos 241º, 244º e 246º, nº 5 do Código de Processo Penal resulta assim que a denúncia anónima é permitida no nosso direito processual penal quando em causa estejam crimes públicos, como é o caso do crime de corrupção.

De acordo com o exigido pelo artigo 262º, nº 2 do Código de Processo Penal, a notícia do crime dá sempre lugar à abertura de inquérito, cuja direcção é competência do Ministério Público (artº 263º CPP).

Este artigo 262º do Código de Processo Penal consagra o princípio da legalidade, cujo fundamento é a igualdade na aplicação do direito<sup>14</sup>.

Porém, tratando-se de denúncia anónima, determina o artigo 246º, nº 5, do Diploma que a mesma só pode determinar a abertura de inquérito se dela se retirarem indícios da prática de crime (al. a) ou se constituir ela mesma a prática de um crime (al. b).

Assim, pode dizer-se que ao Ministério Público, recebida a denúncia (artº 53º, nº 2, al. a) CPP), reserva o Legislador a tarefa fundamental de analisar o seu conteúdo e determinar a sua relevância e destino, obedecendo aos princípios da legalidade e objectividade<sup>15</sup> que vinculam a sua actuação, o que constitui também um reforço dos seus poderes com a alteração ao Código de Processo Penal introduzida pela Lei número 48/2007 de 29.08.

Este reforço consiste, no que aqui importa directamente, em ter-se concedido ao Ministério Público o poder de, em primeiro lugar, avaliar os termos da denúncia anónima,

---

<sup>14</sup> Sousa Mendes, Paulo – *op. cit.*, p. 65.

<sup>15</sup> Artigos 1º e 2º do Estatuto do Ministério Público (EMP) aprovado pela Lei nº 09/11 de 12 de Abril.

concluindo se a mesma contém, ou não, indícios da prática de crime e, em segundo lugar, determinar a abertura de inquérito. O que significa que toda esta avaliação é feita antes da abertura do próprio inquérito.

Atenta a definição legal do artigo 263º, nº 1, do Código de Processo Penal, o inquérito compreende o *conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas em ordem à decisão final* (do inquérito), pelo que percebemos por que razão o capítulo dedicado à notícia do crime antecede no Código de Processo Penal o capítulo dedicado ao inquérito, quer numa lógica cronológica, quer metodológica.

Mas se as razões da lógica cronológica resultam inequivocamente demonstradas na letra da lei, são as razões da lógica metodológica que inspiram maiores atenções.

A notícia do crime inscreve-se num horizonte pré-processual, assumido pelo próprio ordenamento jurídico processual penal na definição conceptual resultante do citado artigo 263º, nº 1.

No entanto, ao dizer-se *horizonte pré-processual*, não pretende significar-se que a matéria relativa à notícia do crime esteja aquém do ordenamento jurídico e, por consequência, fora do alcance dos princípios que vinculam o seu exercício. Pelo contrário, caso não bastasse o facto de ali estar prevista, sempre se diria que, tratando-se de matéria específica, fundamental e que pode determinar a abertura de uma investigação criminal, não só está vinculada àqueles princípios como naturalmente tem de estar.

Ora, analisada a denúncia anónima pelo Ministério Público, é este que determina se a mesma constitui notícia de crime. Na afirmativa, será feito o respectivo registo (artº 247º, nº 5,

CPP) e abertura de inquérito e, na negativa, será efectuado o respectivo registo e ordenada a sua destruição (artº 246º, nº 7, CPP)<sup>16</sup>.

Daqui se conclui que, cabendo ao Ministério Público a direcção do inquérito e que este, com o conteúdo legalmente definido, se destina à averiguação da existência de indícios da prática de crime, quando conferiu ao Ministério Público a competência para a abertura, ou não, de inquérito com vista a essa investigação, o Legislador consagrou inequivocamente a denúncia anónima como um dos mecanismos de aquisição de notícia do crime no nosso ordenamento jurídico processual penal.

Mais do que isso, significa também, em nosso entender, atenta a possibilidade de, com base nessa denúncia, vir a ser deduzida acusação no encerramento da fase de inquérito, que o mesmo Legislador previu a possibilidade de vir a ser sujeito a julgamento um processo por factos cujo denunciante é pessoa desconhecida (no sentido de não identificada), o que é o mesmo que dizer que se previu a possibilidade de alguém vir a ser julgado com base numa denúncia de factos que partiu, não de uma fonte conhecida, mas de uma não identificada.

Se atendermos a que, de acordo com as regras do processo penal, estarão excluídos deste leque de ocorrências os crimes de natureza particular – para que se exige obrigatoriamente queixa e acusação particular, devendo ela concretizar/identificar o queixoso (arts. 50º CPP e 113º, nº 1, e 117º CP) -, e que estarão também excluídos os crimes de natureza semi-pública – para que se exige obrigatoriamente queixa (arts. 49º CPP e 113º, nº 1, CP) com a consequente identificação do queixoso/ofendido -, podemos concluir que a matéria relativa à

---

<sup>16</sup> Muito embora o anonimato da denúncia inviabilize, no caso da denuncia falsa ou de má-fé, a reacção contra a pessoa do denunciante, o ordenamento jurídico garante a protecção do denunciado precisamente através da intervenção de autoridade judiciária e do seu critério de avaliação que está vinculado ao princípio da legalidade, com poder para evitar a calúnia e violação dos direitos de personalidade, honra e dignidade entre eles, do denunciado. A este respeito, veja-se Palma, Fernanda – Cartas Anónimas, publ. Correio da Manhã de 06.04.09, disponível em [www.inverbis.pt/artigosopinião/cartasanonimas](http://www.inverbis.pt/artigosopinião/cartasanonimas), consulta em Janeiro de 2016).

denúncia anónima tem como campo de aplicação privilegiado o dos crimes de natureza pública.

Dentro destes estão os crimes contra o Estado e a autoridade pública e os crimes cometidos no exercício de funções públicas, mormente na vertente político-económica e financeira, como tráfico de influências (artº 335º CP), favorecimento pessoal praticado por funcionário (artº 368º CP), branqueamento (artº 368-A CP), corrupção (arts. 372º a 374-A CP), peculato (artº 375º e 376º CP) e participação económica em negócio (artº 377º CP), por se considerar que estes comportamentos interferem directamente no desempenho das tarefas fundamentais do Estado e que é primado constitucionalmente assumido pelo Estado de direito democrático.

A par disto, e sob o signo da participação efectiva dos cidadãos no exercício das democracias actuais, lá fora como cá dentro, também o direito vem sucessivamente garantindo mecanismos de participação cívica na salvaguarda dos direitos de todos e de que a protecção dos interesses difusos foi pioneira e tem sido a face mais visível.

No entanto, o conteúdo destas duas realidades nem sempre é coincidente.

## **II.II. PARTICIPAÇÃO CÍVICA E DENÚNCIA DE CRIME**

Se a revolução industrial é apontada como o ponto de viragem civilizacional no que respeita ao desenvolvimento económico e social dos Estados modernos, podemos dizer sem dúvida que é a revolução técnica, que se incrementou a partir dos anos sessenta do século passado e tem tido o seu ponto alto nos últimos vinte anos, que verdadeiramente constitui a impressão digital dos novos tempos em que ontem é já hoje e amanhã também.

De facto, a revolução científica e tecnológica, sobretudo ao nível da informação e informática, alterou profundamente os hábitos individuais e sociais, produzindo inegáveis

transformações no espectro do mundo. Desde as ecografias tridimensionais, até à facilidade com que adquirimos quase tudo sem sair de casa, passando pela descaracterização das operações bancárias e de investimento que sempre conhecemos, pela desmaterialização do dinheiro e da nossa própria identidade, todo um universo extenso da vida a que nos fomos habituando pode reduzir-se hoje a um ou dois *cliques* de computador.

A velocidade das comunicações, mercê da evolução dos sistemas de rede e a velocidade que atinge a troca de mensagens trouxeram consigo uma nova dinâmica económica a que tentamos ajustar-nos diariamente, quer enquanto pessoas quer enquanto comunidades.

A eficácia das comunicações, muitas vezes sem o correspondente das garantias de salvaguarda das cidadanias individuais e colectivas, trouxe consigo a aceleração das trocas comerciais e das operações financeiras. E veio permitir também o aparecimento de uma nova criminalidade, bem apetrechada em termos técnicos, que pretende aproveitar-se deste incremento e dos intervalos lentos no compasso da investigação e controlo pelas entidades públicas e privadas que vem normalmente atrás. Maioria das vezes, sem as conseguir acompanhar, atenta, no que ao controlo/repressão da criminalidade diz respeito, a natureza pesada e burocrática da organização dos Estados.

Assim, enquanto esta nova criminalidade se especializa e se organiza, muitas vezes dificultando de forma assinalável a dinâmica da recolha e manutenção da prova necessária à intervenção do direito penal, a eficácia da justiça é posta diariamente em causa.

Na tentativa de contrariar esta tendência, os sistemas jurídicos de inspiração continental e anglo-saxónica têm vindo a lançar mão de novos mecanismos de participação cívica, delegando nas comunidades, organizadas ou não, um papel mais activo na detecção de práticas ilegítimas ou na prevenção delas.



No espectro alargado do controlo da criminalidade económica, tem-se elegido o combate à corrupção como mecanismo de intervenção fundamental, por estar em causa a actuação de agentes do Estado no depauperamento dos recursos que são de todos, os dinheiros públicos. Apostando-se num combate eficaz à corrupção, salvaguarda-se também a integridade do Estado e do devir social, o que transforma esses mecanismos de combate em técnicas de repressão, mas sobretudo de prevenção de futura criminalidade.

Paulatinamente, as democracias actuais vêm aceitando a intervenção cívica como motor de estabilidade política e incremento da sanidade económico-financeira.

São exemplos de incentivo à participação cívica<sup>17</sup> já consagrados na legislação ordinária, por exemplo, o direito de petição e acção popular (artº 52º CRP) e os mecanismos específicos relacionados com a tutela de interesses difusos (artº 53º, nº 3, CRP).

No processo penal em especial, além do direito de queixa ou participação, foi-se incrementando o direito de denúncia feito por pessoas a quem a lei confere estatuto de interessados/ofendidos<sup>18</sup> ou pessoas concretamente identificadas.

A questão suscita novo interesse quando a denúncia se apresente como anónima.

A denúncia anónima, em sistemas que reconhecem que a resposta na intervenção preventiva ou repressiva sobre este tipo de criminalidade é fundamental para a salvaguarda do Estado de direito democrático, tem tido um forte acolhimento.

De facto, são muitos os Países em que se foram criando estruturas de comunicação entre os cidadãos e as autoridades, com vista ao conhecimento das acções que põem em

---

<sup>17</sup> Entre nós, prevista no artº 52º CRP.

<sup>18</sup> Será interessante notar, por exemplo, na Jurisprudência dos nossos Tribunais, a evolução que se vem reconhecendo no conteúdo subjectivo da figura de assistente no processo penal.

De facto, basta atender à interpretação sucessivamente dada ao artº 68º CPP, para se perceber essa evolução do próprio conceito – do conceito restrito de ofendido na interpretação de Beza dos Santos que vinha do Código de 1929, como titular de um especial interesse de protecção relativamente a um bem jurídico tutelado, até ao conceito amplo hoje admitido, que abrange o interesse na protecção de bens jurídicos de ordem pública ou bens jurídicos colectivos – *vide* Acs. STJ nº 1/2003 de 16.01, nº 8/2006 de 12.10 e Sousa Mendes, Paulo – Lições de Direito Processual Penal, Almedina, 2013, p. 133 a 135.

causa o bom funcionamento das instituições públicas e empresariais do Estado, ou mesmo das instituições privadas.

Assim, a par das formas tradicionais de denúncia, com algumas afinidades à figura da denúncia anónima, aparecem novas realidades. E os meios utilizados vão variando consoante o modelo político adoptado por cada Estado – sistemas de denúncia interna ou externa, ou mesmo mistos, e dentro destes, aqueles em que são disponibilizados mecanismos criados pela administração central, pelas autoridades judiciais ou por entidades civis, como organizações que actuam a nível nacional ou internacional.

O sistema de denúncia interna caracteriza-se fundamentalmente por ser no seio das empresas ou organizações que são criados mecanismos próprios para fazer e recepcionar denúncias de práticas ilegais ou irregulares, destinados a serem usados pelos trabalhadores e/ou colaboradores.

O sistema de denúncia externa caracteriza-se fundamentalmente pela consagração da possibilidade de as denúncias de actos ilegítimos poderem ser feitas, dentro ou fora de empresas ou organizações, concretizando-se essa possibilidade na criação de mecanismos com divulgação alargada, que podem ser linhas telefónicas específicas, sítios da internet ou outros.

Dentro destes sistemas de denúncia externa encontramos meios tão variados como o *disque denúncia* do Brasil<sup>19</sup>, o CEDAC no México<sup>20</sup>, as *whistleblowing hotlines* que existem no Reino Unido<sup>21</sup>, Austrália<sup>22</sup> ou Estados Unidos da América<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> [www.disquedenuncia.org.br](http://www.disquedenuncia.org.br). – iniciativa do Instituto Movrio, não governamental, que trabalha em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, que recebe denúncias e as transmite às Autoridades, como o seu sítio na internet anuncia, divulgando depois os resultados daquelas também através da comunicação social.

<sup>20</sup> [www.condusef.gob.mx](http://www.condusef.gob.mx) - Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC), instituição pública dependiente da Secretaría de Hacienda y Crédito Público que presta informações e aconselhamento relativamente a práticas financeiras e recebe denúncias de irregularidades praticadas nesse sector, quer por instituições públicas quer privadas.

<sup>21</sup> [www.expolink.co.uk/whistleblowing/whistleblowing.hotline/](http://www.expolink.co.uk/whistleblowing/whistleblowing.hotline/).

Nos Países de influência anglo-saxónica a figura de *whistleblowing* ou *whistleblower* tem evoluído da aceitação ao seu incremento e dinamização, mesmo em alguns casos com direito a um estatuto próprio de protecção<sup>24</sup>, precisamente tendo em conta os resultados muito positivos com que tem servido o combate à corrupção, quer no sector público quer privado.

De acordo com o relatório de 2010 da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)<sup>25</sup> que traça o percurso evolutivo dos mecanismos de *whistleblowing* como métodos eficazes na detecção das *fraudes* nas organizações, no período decorrido entre 2002 e 2010 (para o universo dos 125 países com que já colaborou), situava-se já acima dos 40% a margem de eficácia da resposta da máquina de justiça àquelas práticas desajustadas ou ilícitas com origem em denúncias anónimas.

### **II.III. WHISTLEBLOWING E DENÚNCIA DE CRIME - ENTRE A ACEITAÇÃO E A RECUSA**

Não existe uma definição conceptual pacífica para a figura genericamente denominada de *whistleblowing*.

A palavra, de origem anglo-saxónica, significa na sua literalidade «soprar o apito», uma imagem linguística próxima da ideia de *denúncia*, muito embora não totalmente coincidente, que muitas vezes é confundida com expressões como «bufo», «dedo-duro» ou «delator».

---

<sup>22</sup> [www.whistleblowing.com.au](http://www.whistleblowing.com.au).

<sup>23</sup> De que é exemplo, entre os muitos disponíveis, a Ethics & Whistleblower Hotline Provider – <http://www.tnwinc.com>.

<sup>24</sup> Reino Unido, Canadá e Estados Unidos da América destacam-se com legislação aprovada neste âmbito, mas também pela existência de várias organizações não governamentais que assumem a protecção de denunciantes que queiram permanecer anónimos perante as Autoridades ou apenas com a sua identidade reservada.

<sup>25</sup> Fundada em 1988 no Texas, considerada e reputada mundialmente como instituição que promove a formação anti fraude, nas vertentes de detecção e combate à fraude, em colaboração com entidades governamentais, empresas e instituições de ensino pelo mundo, tendo já colaborado em acções de formação junto de cerca de 125 países.

Muito embora alguns autores e organismos internacionais tendam a aceitar que o *whistleblowing* é já hoje um conceito que extravasa o contexto empresarial (interno) em que (re)surgiu na década de sessenta<sup>26</sup>, o facto é que a figura pretende, na sua origem, reflectir a denúncia de práticas irregulares na vida interna das estruturas das empresas e dos serviços públicos e empresariais do Estado.

A origem da expressão remontará há 2 séculos atrás, com o False Claims Act do Governo Federal americano quando, em 1863, e por ter sido confrontado com a venda não autorizada no mercado negro de bens do exército, o Presidente Lincoln lançou mão desse instrumento, instituindo um sistema de recompensa para quem denunciasse as vendas não autorizadas, recompensa essa que podia rondar o equivalente monetário a 15% ou 30% dos bens que fossem depois recuperados.

Nos anos 60 o *whistleblowing* sofre um processo de descaracterização, servindo fundamentalmente para permitir ao Federal Bureau of Investigation (FBI) desenvolver acções de combate contra a máfia ou contra as ideologias consideradas perigosas para a integridade do Estado.

Apenas em 1989 foi instituído, no Estado do Michigan, o Whistleblowing Protection Act, o primeiro instrumento de protecção oficial da figura do *whistleblower*, que depois disso se generalizou a todos os Estados Unidos da América.

Importa perceber que o mecanismo de *whistleblowing* (re)surge hoje da necessidade de combater as fraudes de uma forma geral, sendo que na sua origem, como se viu, pretendia salvaguardar a integridade de bens sociais de interesse colectivo. Muito embora isso, terá evoluído sobretudo como mecanismo interno das estruturas empresariais, servindo

---

<sup>26</sup> Assim, por exemplo, Eaton, Tim e Akers, Michael – Whistleblowing and Good Governance: Policies for Universities, Government Entities and Nonprof Organizations, 2007, disponível em <http://www.nysscpa.org/cpajournal/2007/607/essentials/p58.htm>; consulta em Fevereiro de 2013.

a protecção do interesse privado contra práticas abusivas que colocam em causa a integridade da empresa ou organização e, por via disso, o seu bom nome comercial e o lucro dos seus accionistas.

Este conteúdo variável com que nos confrontamos quando falamos de *whistleblowing* tem-se reflectido na dificuldade de concretização de um conceito ou uma definição, sobretudo quando contemple a possibilidade de a denúncia ser anónima.

Near & Miceli definem *whistleblowing* como *the disclosure by organization former or current members of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action*<sup>27</sup>.

A Organização Internacional do Trabalho define *whistleblowing* como *the reporting by employees or former employees of illegal, irregular, dangerous or unethical practices by employers*<sup>28</sup>.

Já a nossa Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) opta por definir *whistleblowing* como um sistema que *se traduz na criação nas empresas de condições para a denúncia de comportamentos fraudulentos ou irregulares capazes de afectar seriamente a sua actividade*<sup>29</sup>.

Esta concepção que confina o *whistleblowing* ao meio empresarial e, dentro dele, à vida interna de cada empresa, apesar de não ter absoluta correspondência com o que genericamente se aceita hoje a nível internacional como *whistleblowing*, parece adequar-se ao ambiente jurídico português que não incorporou esta figura como totalmente equivalente ao conceito de «denúncia».

---

<sup>27</sup> Journal of Business Ethics, (May 2009) Vol. 86, Issue 3, pp. 379-396 – [www.springer.com/organizationaldissidence](http://www.springer.com/organizationaldissidence).

<sup>28</sup> International Labour Organization Thesaurus (2005), disponível em [www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf).

<sup>29</sup> Vide Deliberação nº 765/2009 de 21.09.2009 – [http://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/DEL765-2009.LINHA\\_ETICA.pdf](http://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/DEL765-2009.LINHA_ETICA.pdf).

E muito embora actualmente a expressão *whistleblowing* tenha um alcance mais lato, mesmo na interpretação que dela fazem as organizações internacionais de que Portugal faz parte - mercê do facto de se ter também generalizado o entendimento de que o combate à fraude e corrupção contribuem para a manutenção de um ambiente mais seguro nas relações sociais – ajusta-se ao âmbito do nosso trabalho.

Aliás, quando nesta perspectiva, fazendo sobressair-lhe uma vertente positiva que se traduz na preservação do bom desempenho das organizações e empresas, e uma vertente negativa que se traduz no reconhecimento de que o *whistleblowing* é hoje, reconhecidamente, um mecanismo eficaz de combate à corrupção e fraude e incentivada a protecção do *whistleblower*.

Como vem entendendo o G20, *whistleblower protection is essential to encourage the reporting of misconduct, fraud and corruption. The risk of corruption is significantly heightened in environments where the reporting of wrongdoing is not supported or protected. This applies to both public and private sector environments, especially in cases of bribery: Protecting public sector whistleblowers facilitates the reporting of passive bribery, as well as the misuse of public funds, waste, fraud and other forms of corruption. Protecting private sector whistleblowers facilitates the reporting of active bribery and other corrupt acts committed by companies*<sup>30</sup>.

Concretamente, o que se pretende com a generalização do conceito e mecanismo de *whistleblowing*, como vem sendo assumido pela Transparency International, é criar ou estimular uma *alternativa ao silêncio*<sup>31</sup>, na perspectiva de que o silêncio equivale ao encobrimento de actividades ilegítimas e/ou ilegais que afectam as sociedades actuais.

---

<sup>30</sup> Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, na sequência da Cimeira de Cannes em 2011 - conteúdo disponível em [www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/).

<sup>31</sup> Relatório Anual, 2009 - [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti\\_annual\\_report\\_2009\\_es/42](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti_annual_report_2009_es/42).

Neste trabalho, atento o seu objecto específico, abordaremos apenas a questão do *whistleblowing* na dinâmica que coincida com a denúncia anónima da prática de crimes contra a economia, sobretudo do crime de corrupção.

A opção de, quando por referência ao nosso sistema legal, partirmos de um conteúdo mais restrito para o *whistleblowing* prende-se com a necessidade de harmonizar o âmbito deste mecanismo com o conceito aceite pela Comissão Nacional de Protecção de Dados que se harmoniza, por sua vez, com o sistema de denúncia acolhido pelo nosso Código de Processo Penal.

Sem esquecer que cada vez mais instituições internacionais vêm adoptando essa terminologia em sentido amplo, como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ou a Organização das Nações Unidas, para com as quais aliás Portugal tem obrigações decorrentes de pactos e convenções em que é contraente, o facto é que o nosso direito processual penal usa a expressão «denúncia» numa perspectiva que, em nosso entender, vai mais além do conceito usado entre nós de *whistleblowing*. De facto, quando este se vai aqui assumindo ainda como um mecanismo de denúncia de práticas irregulares dentro das empresas e/ou organizações, o conceito de denúncia emergente do Código de Processo Penal não se cinge um conteúdo de natureza económico-financeira apenas evidenciado num contexto empresarial.

O conceito de «denúncia» que decorre do Código de Processo Penal e do Código Penal, abrangendo também a queixa para crimes particulares e para crimes semi-públicos e a participação quanto a crimes de natureza pública, é entendido como um meio para levar ao conhecimento das autoridades a prática de qualquer crime, independentemente da sua natureza, como reflecte o artigo 242º daquele mesmo Código.

### **III. WHISTLEBLOWING COMO FORMA DE DENÚNCIA**

#### **III.I. INCENTIVO AO WHISTLEBLOWING**

Os modelos actuais de investigação criminal têm optado por uma de duas posições quanto à denúncia anónima: ou a aceitam, ou a rejeitam.

Quando a aceitam, podem prever directamente o seu conteúdo legal e consequências processuais, quer se reconduzam ao mecanismo de *whistleblowing* ou não; quando a rejeitam, normalmente adoptam como princípio o de que nenhuma denúncia anónima que deva permanecer anónima serve para sustentar a notícia de um crime.

Dizemos *denúncia anónima que deva permanecer anónima* precisamente porque há modelos processuais que aceitam que o conhecimento de factos ilícitos ou práticas ilegítimas chegue às autoridades de forma anónima, muito embora se exija, após essa comunicação, a identificação do denunciante ou fonte, sem a qual a investigação não terá andamento. São os casos em que a aferição da credibilidade ou boa-fé do denunciante se sobrepõe, como valor processual, à veracidade do conteúdo da denúncia.

Outros, ainda, optam por admitir, sem restrições, que possa uma denúncia anónima ser atendida como meio normal de noticiar um crime, criando os mecanismos suficientes para confirmar a veracidade do seu conteúdo, sendo basicamente indiferente a boa-fé do denunciante, uma vez que prevalece o interesse na investigação dos factos, ainda que possam ser criados mecanismos para *mitigar* o modelo de aceitação pura, como em Portugal. Nestes modelos, o denunciante anónimo permanece com essa natureza, relevando apenas no processo enquanto fonte de uma informação que contém a notícia de um crime.

Pelo contrário, nos modelos que optam claramente por não admitir que uma investigação criminal inicie com base numa denúncia anónima, entende-se que o anonimato



não dá garantias suficientes quer da boa-fé do denunciante, quer da autenticidade do conteúdo da denúncia.

Por sua vez, os modelos que aceitam o *whistleblowing* como fonte de informação relevante para iniciar uma investigação criminal, e estamos a falar sobretudo de modelos de influência anglo-saxónica, aceitam-no num contexto de *divulgação de informação privilegiada*, que pode ser externa ou interna à organização, consoante a informação deva ser prestada a uma entidade exterior à empresa/organização ou da própria empresa/organização, e que pode ser feita nominalmente ou de forma anónima. Sendo que alguns destes sistemas instituíram, cumulativamente, mecanismos de denúncia através, por exemplo, de linhas telefónicas específicas ou de um sistema de recompensa ou *premial*, criados pelo Estado ou por organizações não governamentais.

Nestes Países de matriz anglo-saxónica, os resultados obtidos com recurso a mecanismos de *whistleblowing* compensam em muito, no entender das autoridades locais, algumas limitações de pendor negativo que possam ser-lhe apontadas.

De facto, os últimos anos têm sido particularmente férteis na denúncia de práticas ilegítimas por recurso à figura de *whistleblowing*, sendo os casos mais mediatizados demonstrativos disso:

- Mark Felt & EUA (Felt, figura de referência do FBI que esteve na base da denúncia ao Washington Post do caso Watergate, que envolveu a renúncia do presidente Nixon, ficando conhecido como *garganta funda*, cuja identidade só foi divulgada em 2005);

- Daniel Ellsberg (1971 – funcionário do departamento de Estado americano que veio divulgar informação sigilosa sobre o envolvimento de País na guerra do Vietnam, tendo mesmo Nixon tentado que o Supremo Tribunal evitasse a publicação da documentação, o que foi rejeitado);

- Caso Brown & Williamson (1989-1993 - denúncia feita através da cadeia CBS por parte de um ex-director de empresa das práticas ilícitas levadas a cabo pela mesma, envolvendo técnicas de disfarce e omissão das características nocivas e viciantes na nicotina na produção e venda de tabaco);

- Sherron Watkins & Enron (2001 – ex vice-presidente da empresa com o mesmo nome que escreveu um memorando dirigido ao seu CEO, denunciando irregularidades contabilísticas dentro da organização);

- Cynthia Cooper & WorldCom (2002 – ex vice-presidente da empresa, afastada compulsivamente, com os seus subordinados fieis e após aturadas pesquisas, conseguem denunciar uma fraude interna no valor de 3,8 mil milhões de dólares);

- Coleen Rowley & FBI (2001 - ex agente do FBI denuncia ser do conhecimento da agência já antes de 11 de Setembro de 2001 o envolvimento de Zacarias Moussaoui em actividades terroristas, o que poderia ter ajudado a evitar o ataque terrorista se tivesse sido devidamente investigado);

- WikiLeaks & EUA (2010 – Juliem Assange, principal editor do The Sunshine Press que adimistra o site com esse nome, divulgou, ao longo de todo esse ano, documentação vária a denunciar práticas ilegais levadas a cabo por serviços da administração norte-americana no âmbito, por exemplo, da chamada guerra do Iraque).

Desta exemplificativa lista resulta inequivocamente demonstrada a importância da *denúncia* no contexto da vida actual, muitas vezes identificando as práticas ilegítimas existentes no seio das estruturas e sectores estratégicos, sejam elas departamentos/serviços do Estado ou empresas do sector público ou privado, portanto, entendido o *whistleblowing* naquela acepção mais ampla.

Em vista do incentivo com que tem sido dinamizada esta forma de divulgação de informação sensível<sup>32</sup>, quer na perspectiva do combate eficaz à corrupção, quer de âmbito de outra criminalidade (incluindo o combate e prevenção, por exemplo, a práticas de suborno, desvio de fundos públicos ou privados, tráfico de influência, enriquecimento ilegítimo e abuso de poder), muitos organismos internacionais têm vindo, correlativamente, a criar instrumentos de protecção do *whistleblowing* (correspondendo tanto

---

<sup>32</sup> Como referem Near, Miceli e Dworkin – *because whistle-blowing is generally a positive response to negative circumstances, it should be more strongly encouraged by organizations and by society* – Janet Near, Marcia Miceli e Terry Dworkin – Whistleblowing in Organizations, NY, Taylor & Francis ed., 2008, ISBN 978-0-8058-5989-8.

à denúncia nominal como anónima), quase sempre inscritos em convenções ou acordos de cooperação económico-financeira, com a particularidade de que estes acordos alargados vinculam os Estados contraentes.

São exemplo de mecanismos internacionais de cooperação no combate à corrupção:

- Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), assinada em 1997, criada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA);

- Convenção sobre o Combate da Corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transacções comerciais internacionais, assinada em 1999, e aprovou ainda os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades em 2004, criada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE);

- Convenção Penal contra a Corrupção em 2002 e a Convenção da Lei Civil sobre a Corrupção em 2003, aprovada pelo Conselho da Europa (COE);

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) de 2005, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU);

- Convenção sobre a Prevenção e Combate à Corrupção em 2006, aprovada no seio da União Africana (UA).

### **III.II. SISTEMAS DE DENÚNCIA DE ACTOS DE CORRUPÇÃO E PROTECÇÃO DOS DENUNCIANTES - BREVE APONTAMENTO DE DIREITO COMPARADO**

São fundamentalmente dois os meios que genericamente têm vindo a ser adoptados pelos Estados para permitir a denúncia de comportamentos ilegítimos, ou antiéticos como alguns designam, sejam eles em modelos de inspiração anglo-saxónica ou não.

Estamos a falar, por exemplo, da criação de linhas directas, telefónicas ou via internet por um lado, e de sistemas de recompensa instituída ou *direito premial*.

Nos sistemas de linha directa, telefónica ou através da internet, a denúncia (nominal ou anónima) de práticas ilegítimas é feita para um serviço do Estado ou da Justiça, ou para um serviço interno da organização/empresa, ou mesmo para uma entidade externa à organização/empresa, como por exemplo, a uma entidade reguladora do respectivo sector.

No entanto, como vem decorrendo das análises divulgadas pela Transparency International<sup>33</sup>, a preferência dos cidadãos vai para a adopção de mecanismos que garantam o anonimato do denunciante, no pressuposto de que o mesmo, tendo conhecimento daquelas práticas, terá mais facilidade em denunciá-las se souber que daí lhe não advirão consequências, ao mesmo tempo que vê garantido, para seu conforto ético, o posterior encaminhamento da denúncia às autoridades competentes.

Este sistema de linha directa aparece referido sucessivamente como a pedra angular de um programa de denúncia incrementado junto dos empregados/colaboradores das empresas/organizações<sup>34</sup>, o que a Association of Certified Fraud Examiners confirmou no seu relatório de 2010, referindo-se aí que 50,9% das denúncias analisadas no referido período (2002-2010) são recepcionadas desta forma.

Quando este instrumento de denúncia esteja criado dentro da própria empresa/organização pode ainda vir acompanhado de poderes de investigação internos ou externos àquela, sem qualquer prejuízo para o trabalhador/colaborador.

As empresas que recorram a este sistema, desde logo como meio de garantir a saúde interna e externa do respectivo investimento empresarial, estão de qualquer forma, e caso a

---

<sup>33</sup> Whistleblower Protection and the UN Convention against corruption, 2013, p. 12 e 13 – disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (consulta em Janeiro de 2016).

<sup>34</sup> Wells, Joseph – Manual da Fraude na Empresa, ed. Almedina, 2007, p. 410-496.

denúncia incida sobre factos de relevância criminal, obrigadas a comunicá-las à autoridade competente.

Quando, por outro lado, os meios de denúncia sejam de projecção externa, ou seja, quando a denúncia deva ser feita a entidade exterior à empresa/organização, quer através das chamadas *whistleblowing hotlines*, quer de endereços electrónicos especialmente criados para o efeito, a regra obriga também à comunicação do conteúdo da denúncia às autoridades, sejam elas de supervisão ou de tutela, ou mesmo às autoridades judiciárias.

Este sistema de denúncia externa podem ser também criados no âmbito de organizações civis ao abrigo do princípio da participação cívica, de que é exemplo o *disque denúncia* criado no Brasil, ou por militância cívica contra o crime, de que são exemplo os denominados *stoppers* (que apareceram nos anos 70 no México e generalizados depois nos Países da América do Norte e do Sul) ou, ainda, através de meios disponibilizados pelas autoridades judiciárias, de que é exemplo o Centro de Atención y Denuncia Ciudadana (CEDAC) da Procuradoria-Geral do México ou o programa de denúncia de actos de corrupção e fraude criado no âmbito da nossa Procuradoria-Geral da República na sua página da internet.

Quando se opte pelo sistema da recompensa instituída, chamado vulgarmente *premial*, quer nos modelos de denúncia interna quer externa, tem-se em vista compensar a denúncia de práticas ilegítimas ou estimular o sentido ético do cidadão, podendo a recompensa ser financeira ou de outra natureza.

Muitos Autores têm vindo a terreno defender que este sistema de recompensa instituída, ainda que venha estimular a denúncia, deve preferencialmente optar por atribuir vantagem de natureza não monetária, relacionada por exemplo com a progressão na carreira, ou outro tipo de reconhecimento pessoal, precisamente para evitar a denúncia infundada ou de má-fé.

Muito embora escape ao âmbito deste trabalho, não deixamos de notar que, entre nós, o *sistema premial* tem merecido duras críticas por parte da Doutrina que o considera um risco acrescido para o modelo processual penal acolhido por nós, de matriz acusatória misto, visto que esta *delação premiada*, através da introdução de institutos típicos do modelo inquisitório, como é a celebração de acordos entre o Ministério Público e o arguido, por exemplo, envolve o desconhecimento antecedente do concreto conteúdo do acordo pelos restantes sujeitos do processo, escapando por isso à sua adequada valoração e ao princípio do contraditório<sup>35</sup>.

Visto de fora, independentemente do modelo escolhido, o incentivo à criação de sistemas articulados de denúncia tende a assumir-se como o reconhecimento generalizado da necessidade de associar a ética à eficácia no combate a práticas ilegítimas que ponham em causa a saúde financeira das organizações públicas e privadas e que, atenta a importância deste sector e referencial que constitui para os mercados actuais, colocam também em risco a saúde e solvabilidade da própria sociedade actuais.

Visto de dentro, o sistema de denúncia tem sido incrementado sobretudo no seio das empresas que pretendem preservar os investimentos financeiros privados e lucros dos seus associados, muito embora as autoridades, nos diversos Países, tenham aproveitado o balanço positivo dos resultados obtidos para criarem mecanismos de igual natureza no sector público e empresarial do Estado, e que visam a fiscalização cívica sobre a actividade dessas empresas num contexto em que o financiamento delas é assegurado por dinheiros públicos.

Assim, os mecanismos de denúncia hoje tão em voga, e que pretendem viabilizar o envolvimento da sociedade civil na detecção de práticas ilegítimas, têm em vista facilitar a comunicação e tornar mais transparente o relacionamento entre cidadãos e justiça, de modo

---

<sup>35</sup> Costa Pinto, Frederico Lacerda da - Direito Processual Penal - Curso Semestral, Associação Académica da Faculdade de Direito Lisboa, Lisboa, 1998, p. 216/219.

a tornar mais transparente e eficaz também o combate à actividade criminosa que ponha em causa o interesse público.

A admissibilidade da denúncia anónima e o uso criterioso da informação que ela contenha, compensados com um sistema de filtragem a cargo de autoridades também judiciais, reforça assim a confiança no funcionamento do sistema de justiça, político e financeiro, uma vez que protege o cidadão e evita que sobre ele seja exercida qualquer tipo de pressão ou represália.

### **III.II.I. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

O sistema americano é caracterizado genericamente como amplamente permissivo, sendo lícito o recurso a *informadores* ou a *fontes não identificadas* que, por sua vez, legitimam tanto quanto qualquer outro meio de denúncia nominal o início de uma investigação pelas autoridades<sup>36</sup>.

*Whistleblowing* corresponde aqui ao conceito mais amplo, englobando a denúncia anónima ou por pessoa identificada ou identificável.

Como se referiu, a origem do *whistleblowing* nos Estados Unidos da América remonta a 1863 e ao False Claims Act do Governo Federal, mecanismo imposto por Abraham Lincoln que criou um sistema de recompensa de que beneficiavam os denunciantes, recompensa essa que consistia na atribuição ao denunciante, como compensação, de verba equivalente a 15% a 30% dos rendimentos recuperados, ao mesmo tempo que se previa já a imposição de sanções económicas às falsas denúncias. Como se percebe facilmente, no entanto, estaria em causa sobretudo a denuncia feita por pessoa identificada.

---

<sup>36</sup> Reportamo-nos apenas à intervenção das Autoridades oficiais, tendo em conta o âmbito deste trabalho, muito embora, como é do conhecimento generalizado, nos Estados Unidos da América seja admitido o recurso a meios de investigação privada.

Mas é apenas em 1989 que é aprovado nos Estados Unidos o Whistleblower Protection Act, primeira legislação oficial de protecção aos *whistleblowers*, e na sequência de ter sido adoptada com sucesso no estado do Michigan em 1981 lei de idêntica natureza.

Actualmente, desde a sua assinatura em 30.06.2002, e na sequência de diversos escândalos financeiros que redimensionaram o fenómeno do combate à fraude (*sentido amplo*), procurando restaurar a confiança dos investidores e mercados, sobretudo de capitais, os denunciante têm protecção assegurada pelo Sarbanes-Oxley Act (*sox*), que em três específicas secções consagra os mecanismos de salvaguarda fundamentais:

- Na *secção 301*, sobre a responsabilidade corporativa da Comissão de Auditoria nas empresas cotadas em bolsa, prevêem-se os procedimentos de salvaguarda das formas de comunicação, recolha e tratamento das reclamações/denúncias recebidas, confidencialidade das mesmas e da identidade dos autores, fixando também como critério o da relevância da denúncia no âmbito da respectiva actividade comercial;

- Na *secção 806*, sobre a protecção contra retaliações em caso de fraude, prevêem-se as medidas sancionatórias contra actos das empresas considerados abusivos ou de repressão, retaliação, despedimento, discriminação por qualquer forma do denunciante, quer anónimo quer identificado, podendo este participar activamente na investigação, ou mesmo testemunhar num processo apresentado ou prestes a apresentar;

- Na *secção 1107*, ainda no âmbito da protecção do denunciante contra retaliações de que seja vítima, consagra-se a responsabilidade e sanção penal para quem perseguir, discriminar, despedir ou por qualquer modo retaliar contra o mesmo, medidas que vão desde a aplicação de coimas à aplicação de penas efectivas de prisão.

Uma das consequências mais notadas da entrada em vigor da SOX foi a imposição legal a todas as empresas americanas cotadas na bolsa americana, num prazo limite que lhes foi



fixado, da criação de mecanismos de denúncia. Mais do que isso, a lei impõe ainda, se bem que tendo-lhes concedido um prazo mais alargado para o efeito, a criação de tais mecanismos a empresas não americanas, desde que cotadas em bolsa americana.

Assim, a partir daquele momento, qualquer empresa cotada na bolsa dos Estados Unidos tem obrigatoriamente de ter assegurados mecanismos, internos e/ou externos, de denúncia para práticas irregulares empresariais, quer da empresa no contexto do tecido empresarial ou mercado, quer da empresa internamente, enquanto organização.

Em Julho de 2010, na sequência do escândalo do *caso Madoff* de 2008, entrou ainda em vigor a Dodd-Frank Wall Street and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act), cujo objectivo é promover a estabilidade, transparência e segurança dos investidores, e em que se institui também o sistema de recompensa ao *whistleblowing*, na sua secção 922<sup>a</sup>.

Ao contrário, porém, do que se previa no diploma de Lincoln, a recompensa agora pode equivaler a 10% ou 30% mas do valor das sanções aplicadas aos infractores, sempre que o prejuízo causado seja superior a um milhão de dólares. Impondo-se, no entanto, alguns requisitos à denúncia premiada, desde logo que deve ser voluntária, original e venha a ser bem sucedida em processo desencadeado pela Securities and Exchange Commission (SEC)<sup>37</sup>.

A protecção legal do denunciante/*whistleblower* é assegurada ainda através do Whistleblower Protection Act (WPA), aprovado em 1989, altura em que o Congresso Americano reviu o Civil Service Reform Act de 1978. Dessa reforma saiu reforçada a protecção dos denunciantes, desde logo pelo alargamento dos prazos de interposição de acções junto do Merit Systems Protection Board e pela inversão o ónus de prova em casos de alegada retaliação exercida contra o trabalhador denunciante.

---

<sup>37</sup> Silva Ayres, Carlos Henrique da – Breves comentários sobre a Dodd-Frank e o programa de recompensa para delatores de fraudes, 2011, disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI143556> (consulta em 12.01.16).

Esta legislação veio ainda contemplar uma inovação importante, ao garantir a protecção efectiva do trabalhador que se recusasse a executar ordens que reputasse ilegais, ampliando assim o quadro de protecção que existia anteriormente e que assegurava apenas essa protecção ao trabalhador que, executando a ordem ilegal por dever profissional, e porque tinha de o fazer por imposição das obrigações decorrentes do seu estatuto profissional, exercesse depois dessa execução algum tipo de protesto.

### **III.II.II. REINO UNIDO**

O Reino Unido adopta um sistema de denúncia centralizado e uniforme.

Em 1998 foi aprovado o Public Interest Disclosure Act (PIDA), vinculativo para o sector público e privado, de acordo com o qual a denúncia da prática de actos ilegítimos é assumida como divulgação de interesse público.

De acordo com o sistema que o PIDA veio instituir para regulação da denúncia de actos ilegítimos, ilícitos ou apenas contrários à boa-fé que deve prevalecer nas relações comerciais estão estabelecidos três níveis fundamentais de intervenção preventiva/repressiva.

Num primeiro nível, prevê-se a centralização na empresa/organização da denúncia e do seu tratamento subsequente, impondo-se-lhe a criação de um serviço de recepção e processamento das mesmas. Trata-se, ainda nesta fase, de um sistema interno, em que se assegura a possibilidade de, dentro da própria organização ou empresa, ser feita a denúncia de actos ilegítimos, sendo atribuída a competência à mesma para a receber e dar-lhe destino, desenvolvendo assim princípios de auto-regulação (mitigado) e responsabilidade.

No segundo nível de intervenção encontra-se destino a dar à denúncia.

Recebida e processada a denúncia, deve a organização/empresa comunicá-la à sua entidade supervisora. Para esse efeito, o Department of Business Innovation and Skill, que é uma entidade pública, elaborou um documento que divulgou amplamente e que contém as *guide-lines* por que deve reger-se a recolha e processamento dessas denúncias e da informação nelas contida<sup>38</sup>.

Por seu lado, a entidade supervisora que receba a denúncia deve analisá-la e desencadear um de dois mecanismos, consoante a natureza da irregularidade detectada: no âmbito dos seus poderes de regulação para o sector em causa, procede ao tratamento interno da informação, analisa de acordo com as normas ou práticas que vinculam o mesmo sector e procede à consequente divulgação junto da entidade visada do procedimento correcto a adoptar no futuro (recomendações em caso das más práticas ou irregularidades); ou, considerando que a censura da prática denunciada extravasa o seu âmbito de competências e faz a respectiva comunicação às autoridades de justiça para procedimento adequado seja ele de natureza administrativa, civil ou criminal (quando esteja em causa a prática de ilegalidades ou crimes).

Num terceiro nível, estabelece-se a possibilidade de a denúncia ser feita directamente aos órgãos de justiça ou de comunicação social que, através dos meios próprios, têm o poder de comunicar publicamente a irregularidade ou ilegalidade denunciada, com isso chamando ainda a atenção das autoridades públicas.

É importante notar que, de acordo com o parágrafo 43B do PIDA, a denúncia pode recair sobre um universo bastante amplo de situações, que podem ir desde a prática de crime cometido ou que esteja a cometer-se ou o incumprimento de uma obrigação legal a que o denunciado esteja obrigado, passando pelas situações em que possa estar em causa a

---

<sup>38</sup> Consulta efectuada em 30.12.2015 através de <http://www.gov.uk/government/organization/departement-for-business-innovationskills/about/complaints-procedure>.

segurança ou saúde de qualquer indivíduo, ou uma ameaça ao ambiente por exemplo, ou até o encobrimento de qualquer dessas acções.

O mesmo diploma também prevê a protecção dos denunciantes contra actos abusivos ou retaliações por parte da entidade em causa, empregadora ou não, bem como por parte de qualquer outro indivíduo ou instituição (secção 47B).

Este sistema instituído pelo PIDA tem sido apontado por algumas organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas, como o mais completo e eficaz dos sistemas actuais de que têm vindo a ser feitas avaliações sobre a evolução da corrupção e dos modelos de prevenção/repressão desses crimes<sup>39</sup>.

### **III.II.III. FRANÇA**

Enquadrado na Lei de Protecção de Dados, a Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) elaborou, no ano de 2005, um plano de directrizes para a aplicação de um sistema de denúncia de irregularidades/más práticas nos sectores da banca, finanças e contabilidade, inscrito ainda no plano nacional de combate à corrupção.

Deste quadro proposto constam como recomendações essenciais a) a criação de um sistema de denúncias de práticas irregulares dentro das empresas e organizações, b) a definição legal das formas de acesso à informação recolhida c) e das entidades autorizadas a aceder a esse sistema, d) bem como a criação de um quadro de titulares do direito de denúncia, nominal ou anónima, e) e mecanismos de controlo internos e externos que permitam o tratamento dos dados e a sinalização das denúncias difamatórias, com vista à sua eliminação.

---

<sup>39</sup> Relatório sobre a Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - UNODC (2013); Country Review Report of the United Kingdom; UNODC, Viena, p.169.

Incluem-se, como elementos determinantes, a criação de mecanismos de informação clara sobre o sistema de denúncias num quadro legal que estabeleça a obrigação da sua difusão pelas entidades e empresas a nível nacional, bem assim a divulgação do quadro das entidades receptoras, os objectivos pretendidos, o carácter facultativo da denúncia e a garantia de protecção dos denunciantes (identificados ou anónimos), que passe pela ausência de consequências quando em causa esteja uma denúncia de boa-fé. Concomitantemente, prevê-se a confidencialidade interna do modelo e a garantia dos mecanismos adequados à preservação da prova obtida na análise do conteúdo da informação constante da denúncia.

Para já, no entanto, é no Código de Procedimento Penal que se consagram as medidas de protecção dos denunciantes, através da protecção de testemunhas, a que é dedicada uma específica secção do diploma. De acordo com esses normativos, garante-se a reserva da identidade do depoente e os meios alternativos de produção de depoimento preservando essa reserva de identidade, bem como se prevê a repressão da divulgação das identidades reservadas e as sanções para as acções de retaliação de que sejam vítimas os depoentes ou para essa divulgação.

Assim, genericamente, podemos dizer que, neste momento, o sistema francês acolhe ainda um modelo de denúncia nominal, podendo a identidade da fonte ser divulgada ou reservada, assentando sobretudo a protecção do denunciante no regime destinado genericamente à protecção das testemunhas em processo penal.

#### **III.II.IV. ESPANHA**

Em Espanha a denúncia é entendida numa tripla perspectiva. Por um lado como obrigação cívica, por outro como dever imposto legalmente a certas pessoas por via das

específicas funções que exercem e, finalmente, como um direito que tem na sua base sobretudo um duplo limite: o equilíbrio entre o princípio da intervenção mínima do direito penal e o princípio da protecção dos direitos individuais.

De acordo com o Real Decreto de 14 de Setembro de 1882, sucessivamente revisto (sendo a última revisão de 06.10.15) e que aprovou a Ley de Enjuiciamiento Criminal, a acção penal só pode ser exercida pelas vítimas, ofendidos, na sua falta ou incapacidade pelos seus familiares, ou por associações de vítimas com personalidade jurídica reconhecida por lei para as representar e com autorização das mesmas para o efeito (*artículo 109 bis*), podendo o Ministerio Fiscal exercer todas as acções penais cujo procedimento considere viável, haja ou não queixoso particular nos casos em que o procedimento não dependa exclusivamente de queixa, podendo também exercer acção em representação de menores, outros incapazes ou pessoas com necessidades especiais (*artículo 105*).

Este regime, conjugado com a legislação sobre protecção de dados, resulta num sistema especial, uma vez que é permitida a denúncia anónima via internet, desde logo ao Ministerio Fiscal, mas impõe a obrigatoriedade de a acção penal iniciar apenas com base na intervenção das pessoas ou entidades mencionadas nos referidos preceitos legais.

Assim, nada mais se prevendo e tendo em conta que a própria Ley de Enjuiciamiento Criminal prevê também os mecanismos dirigidos à protecção de testemunhas<sup>40</sup>, forçoso é concluir que, muito embora aquela possibilidade através da internet, a denúncia anónima deve ser sempre confirmada pessoalmente. Caso não seja, apenas o mecanismo previsto no *artículo 105* pode ser utilizado, sendo certo que, neste caso, sempre terá o Ministerio Fiscal de obter essa mesma informação provinda de fonte identificável.

---

<sup>40</sup> Ley Orgánica 19/1994 de 23.12.

No entanto, no âmbito das medidas de detecção e combate à corrupção, numa recente intervenção junto do Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), o Procurador-Geral de Espanha referiu que as medidas a adoptar passam pelo reconhecimento do papel relevante que têm a comunicação social e as denúncias anónimas na revelação destes crimes, referindo aí que são a proporcionalidade e a prudência que devem relevar na actuação do investigador<sup>41</sup>.

Podemos, pois, concluir que a denúncia anónima é admitida como notícia de crime em Espanha, muito embora seja necessária a confirmação perante autoridade judiciária ou policial, nos crimes cujo procedimento dependa da intervenção de titulares do direito agir no processo penal, e nos demais casos em que tenha o Ministério Fiscal competência própria apenas poderá introduzir a demanda no Tribunal quando apurados factos de onde resulte a viabilidade da acção.

Não se admitindo propriamente a denúncia anónima como notícia do crime, toda a protecção do denunciante se cinge ao âmbito da protecção de testemunhas.

Muito embora este sistema pareça não divergir muito do nosso, o facto é que a própria estrutura do processo penal é muito diferente, desde logo cabendo ao juiz a fase de investigação também, do que resulta que o processo em si mesmo nunca pode começar com uma denúncia anónima, já que quando entra em juízo tem que vir a demanda legitimada por um dos intervenientes mencionados no *artículo 109 bis* ou *artículo 105*. Donde se conclui que, se o nosso processo penal inicia com a notícia de um crime (artº 241º CPP) ao Ministério Público, podendo esta ser anónima (246º, nº 5 CPP), pelo contrário, a acção penal em Espanha inicia sempre por intervenção do titular do direito ou seu representante, ou do Ministério Fiscal quando considere viável o procedimento e esta viabilidade não é aferida no processo,

---

<sup>41</sup> Intervenção no CGPJ em 13.04.16, disponível em [www.fiscal.es/publico/ciudadano/prensa/corrupcion](http://www.fiscal.es/publico/ciudadano/prensa/corrupcion).

mas administrativamente no âmbito de actuação própria deste sujeito processual que deve sempre actuar de acordo com critérios de proporcionalidade e prudência nessa averiguação.

A distância, embora aparentemente curta, entre ambos os sistemas, é muito grande, uma vez que no nosso processo penal nada deve passar-se fora do processo, por isso se prevendo aí também a denúncia anónima que, de contrário, poderia ficar só a constar de lei avulsa ou do Estatuto do Ministério Público.

Esta figura não tem, por outro lado, nada que ver com o chamado depoimento anónimo e tratado no âmbito da Ley Orgánica 19/1994 de 23.12, a que se refere alguma Jurisprudência de Espanha, designadamente o seu Tribunal Constitucional<sup>42</sup>, uma vez que esse equivale ao nosso depoente com identidade protegida (Lei de protecção de Testemunhas).

---

<sup>42</sup> Decisão 64/1994 de 28.02 – [www.tribunalconstitucional.es/salaprimera/sentencias](http://www.tribunalconstitucional.es/salaprimera/sentencias) - O Tribunal adopta a interpretação do TEDH que vem entendendo que o depoente anónimo é a pessoa cuja identidade é desconhecida pelo Tribunal, pela defesa ou por ambos no processo, sendo genericamente inadmissível por violação do artº 6 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem por violar os direitos de defesa e inviabilizar uma decisão justa. No entanto, como dissemos e esclareceremos adiante, este depoente é sempre alguém com a identidade apurada, desde logo pelo Ministério Público/Fiscal, e não um denunciante cuja identidade se desconhece por completo.



## **IV. O SISTEMA PORTUGUÊS**

### **IV.I. FALTA DE EQUIVALÊNCIA DOS CONCEITOS: *WHISTLEBLOWING* E DENÚNCIA ANÔNIMA NA ORDEM NORMATIVA VIGENTE**

Pensado especificamente para a denúncia de práticas irregulares ou antiéticas no seio das empresas ou organizações, o *whistleblowing* terá sobretudo afirmação, como se disse, nos sistemas em que exista o dever/direito consagrado de, no seio delas, ser incentivada a comunicação dessas práticas por parte dos trabalhadores.

Em Portugal, muito embora as recomendações internacionais de diversas Organizações, a política de estímulo à denúncia não tem tido acolhimento.

Recordamos que, na sequência do 2º ciclo de avaliação do GRECO a Portugal foi feita a recomendação expressa para que fossem adoptadas medidas de protecção a denunciantes no âmbito da criminalidade económica e financeira. A própria OCDE havia já dirigido ao nosso País uma crítica formal quanto à falta de mecanismos apropriados à denúncia de crimes económicos, factores que levaram a Procuradoria-Geral da República a criar no seu portal da internet, em 10.11.2010, uma plataforma que pretende concretizar o cumprimento das duas recomendações.

São sobretudo razões históricas que têm estado na base da rejeição de um sistema de denúncia, desde logo por referência às figuras dos *informadores* ou *delatores*, cuja existência foi incrementada durante o Estado Novo<sup>43</sup>.

Apesar de não termos instituído um sistema de incentivo à denúncia, nem tão pouco de incremento à divulgação dos meios que se encontram já disponíveis para o efeito, nalgumas

---

<sup>43</sup> Não cabendo no âmbito deste trabalho desenvolver o tema, mas sem que possamos realmente alhear-nos dessas razões históricas, diremos resumidamente que a política adoptada pelo Estado Novo de incentivo à delação relativa a comportamentos ou ideias consideradas perigosas e atentatórias do Estado, e que levou à prisão de número considerável de pessoas apenas por serem opositores ao regime, não deixa de ser um argumento importante, muito embora, na nossa perspectiva, deva servir para delinear os princípios do sistema e não para fundamentar a sua rejeição.

empresas, desde logo nas que integram o *PSI20* (Portuguese Stock Index), têm vindo a ser consagrados mecanismos de recolha de informações e até de denúncia de práticas ilegítimas, muito embora facultativos. Em regra, as empresas cotadas em bolsa internacional possuem este tipo de mecanismo, bem assim as empresas cotadas na *Euronext* Lisboa.

De acordo com um trabalho desenvolvido por Carmencita Barbosa na sua dissertação de mestrado apresentada no ISCAL em 2012<sup>44</sup>, único trabalho desenvolvido nesta área concreta de que temos conhecimento, até 2010 eram 35 as empresas cotadas na *Euronext* Lisboa que dispunham de procedimentos de *whistleblowing*<sup>45</sup>, muito embora nem todas elas dispunham ainda de mecanismos anti-retaliação ou de protecção dos denunciantes.

No entanto, a Câmara de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) difundiu em Novembro de 2005 uma recomendação (Recomendação 10-A), incentivando as empresas a adoptarem políticas de comunicação de irregularidades, tal como se faz constar do Código de Governo das Sociedades (CGS) de 2010 (parágrafos II.1.4.1. e II.1.4.2.).

Depois disto, o DL nº 298/92 de 31.12, que aprovou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, após a alteração introduzida pelo DL nº 31A/12 de 10.02, veio prever no seu artigo 116ºG a participação de irregularidades graves, relacionadas com a administração, organização contabilística e fiscalização interna das instituições de crédito pelos empregados, seus mandatários, comissionistas ou outras pessoas que prestem serviços a título permanente ou ocasional (nº1), prevendo-se a garantia de confidencialidade (nº2) e de não-retaliação sobre o denunciante (nº5). Estas denúncias devem ser feitas perante a própria

---

<sup>44</sup> O Mecanismo de *whistleblowing* nas organizações: o caso das empresas cotadas na Euronex Lisboa, Dissertação de Mestrado, ISCAL, 2012, disponível em [repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/2438](http://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/2438), consulta em Setembro de 2015.

<sup>45</sup> Empresas indicadas: Altri SGPS, Banco BPI, Banco BCP Millennium, BES, Banif SGPS, Brisa, Cimpor SGPS, Corticeira Amorim, EDP – Energias de Portugal, SGPS, Sa., EDP – Renováveis, Sa., Fisipe, Galp Energia, Ibersol SGPS, Impresa SGPS, Inapa, Jerónimo Martins SGPS, Martifer, Mota Engil, Novabase SGPS, Orey Antunes, Portugal Telecom, Portucel, Reditus SGPS, REN, Sag Gest, Semapa, Soares da Costa, Sonae, Sonae Capital, Sonaecom SGPS, Sumol & Compal, Teixeira Duarte, Toyota Caetano, Zon Multimédia.

empresa e comunicadas anualmente ao Banco de Portugal (nº6) enquanto entidade reguladora.

Como decorre do que antecede, estes mecanismos assentam sempre no pressuposto de uma denúncia nominal, não se prevendo em qualquer circunstância a possibilidade de haver comunicação anónima de irregularidades.

Quando se trate de trabalhador da administração pública e de empresas do sector empresarial do Estado ou privado, no entanto, a protecção resulta expressamente assegurada pelo artigo 4º da Lei nº 19/2008 de 21.04 que aprovou as medidas de combate à de actos de corrupção, e desde que o denunciante esteja identificado, consagrando-se assim verdadeiramente de um mecanismo anti-retaliação.

Em rigor, e muito embora a figura de *whistleblower* não seja, na sua essência, reconduzida ao conceito de *denúncia anónima*, mas concretamente um mecanismo de denúncia de irregularidades praticadas na administração ou actividade de empresas e organizações, os modelos de inspiração anglo-saxónica vêm adoptando aquela denominação de modo a abranger a possibilidade de esses denunciantes poderem fazê-lo também de forma anónimas, ou, pelo menos, de forma a que a sua identidade fique reservada.

Assim, pode dizer-se que o Código do Governo das Sociedades concretiza ainda uma forma de *whistleblowing*. Mitigada, no entanto, desde logo pela intervenção nesta matéria de critérios legais - as regras relativas à protecção de dados -, e por critérios de natureza sociológica - os que resultam clarificados nas razões de política criminal que são afirmadas sucessivamente nos preâmbulos dos diplomas legais em vigor.

No que tange ao ordenamento jurídico nacional, mostra-se como tal clarificada a distinção entre denúncia para efeitos criminais, desde logo anónima, e *whistleblowing*,

reconduzido este ao contexto empresarial, e aplicado indistintamente a empresas do sector público ou privado.

#### **IV.II. DENÚNCIA ANÓNIMA E PROTECÇÃO DE DADOS**

A adopção de mecanismos de *whistleblowing*, designadamente nos modelos de matriz europeia continental, tem suscitado a algumas reservas por causa da confidencialidade e tratamento de informações que contenha dados pessoais, estando generalizada a protecção de dados através de legislação própria de cada Estado, desde logo na decorrência da transposição da Directiva Comunitária 95/46/CE do Parlamento e Conselho, de 24 de Outubro, como aconteceu em Portugal com a aprovação da Lei nº 67/98 de 26 de Outubro.

Já em 2009 e na sequência da sinalização de diversas comunicações de irregularidades ocorridas no meio empresarial, cujo tratamento suscitou dúvidas no âmbito de aplicação do Código do Governo das Sociedades (CGS), a Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) veio a adoptar a Deliberação 765/2009, com carácter geral, com vista à uniformização de procedimentos e celeridade na recolha e salvaguarda da informação constante dessas comunicações.

Nesta Deliberação está afirmado o princípio da necessidade de adopção de um sistema de denúncia (interno) e a sua importância na implementação das práticas de bom governo das sociedades, que permita detectar irregularidades com impacto financeiro nas mesmas, ao mesmo tempo que vem impor a adopção de regras quanto à recolha e tratamento da informação constante das denúncias, regras essas que devem estar vinculadas à garantia de segurança na circulação dessa informação e protecção dos dados pessoais que nelas se contenham.

Precavendo desde logo a eventualidade do uso abusivo dos mecanismos de denúncia pelas próprias organizações, e uma vez que o sistema adoptado é o de denúncia interna, portanto, do trabalhador no seio da empresa (ou mandatário, comissários ou outra pessoa que preste serviços permanentes ou ocasionais à empresa), veio consagrar-se ainda o princípio segundo o qual a gestão e apreciação preliminar das denúncias dever ser da competência das entidades de auditoria, independentes, e que reúnam as condições necessárias para que essa recolha e tratamento, rectificação e eliminação possam ser feitas de forma segura e eficaz.

E é precisamente nessa Deliberação 765/2009 que Comissão Nacional de Protecção de Dados<sup>46</sup> deixa claro o repúdio pelo anonimato a favor de um regime de confidencialidade como forma de salvaguarda dos riscos de denúncia caluniosa e discriminação, na linha aliás das conclusões a que chegou o estudo da União Europeia sobre a aplicação das regras de protecção de dados, levado a cabo pelo chamado *Grupo do artº 29º*, criado na sequência do artigo com o mesmo número pela Directiva nº 95/46/CE.

Muito embora isto, em 2010, último período cuja informação está tratada no trabalho referido de Carmencita Barbosa, segundo a análise dos Relatórios do Governo das Sociedades (RGS), das 20 empresas cotadas na *Euronext* Lisboa, as que aceitam denúncias anónimas são em número superior às que não aceitam (31,4% contra 25,7%). Sendo que, do total, 91,4% delas referem nos respectivos Relatórios do Governo das Sociedades desse ano que garantem a confidencialidade da informação assim recolhida.

Como se compreende do que fica dito, apesar de rejeitada pela Comissão Nacional de Protecção de Dados, a denúncia anónima é um meio privilegiado de conhecimento de práticas ilegítimas levadas a cabo no interior das empresas ou/e organizações. É-o no seio

---

<sup>46</sup> Deliberação nº 765/2009 de 21.09.2009 – Princípios Aplicáveis aos Tratamentos de Dados Pessoais com a Finalidade de Comunicação Interna de Actos de Gestão Financeira Irregular (Linhas de Ética) – [www.cnpd/bin/orientações/DEL765-2009Linhas\\_Etica.pdf](http://www.cnpd/bin/orientações/DEL765-2009Linhas_Etica.pdf)  
- última consulta em 27.05.2016.

das empresas, como fora dele. E um dos factores de onde se extrai esta conclusão é, precisamente, do facto de num sistema que adopta o princípio da denúncia interna (ou seja, dentro da organização ou empresa), como Portugal, nas empresas cotadas na *Euronext* a prática vir demonstrar que dificilmente um trabalhador ou colaborador denuncia comportamentos ou actos ilegítimos ou antiéticos de que tenha conhecimento através de mecanismos internos, sabendo antecipadamente que tem de identificar-se.

Ou seja, num sistema em que não haja uma política concertada no sentido de repudiar com tenacidade as práticas abusivas, desde logo no seio das organizações e empresas públicas e privadas, em que se não salvasse a reserva da identidade do denunciante ou a possibilidade de a denúncia ser anónima, e se não instituem instrumentos de protecção do denunciante contra eventuais retaliações, de natureza penal desde logo, muito dificilmente pode esperar-se desse modelo que funcione de forma eficaz, como demonstra a realidade nos Países que adoptam o sistema inverso ou misto.

E a falta de eficácia do modelo redundará na inviabilidade de um combate também eficaz às práticas ilegítimas, desde logo as que relevam no âmbito da protecção das empresas e sociedade contra actos de corrupção.

De acordo com o relatório citado da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), a denúncia é a forma mais comum de detecção de fraudes no Continente Europeu. Assim também o relatório de 2010 do ISCTE/PGR sobre a análise dos crimes de corrupção, participação económica em negócio e peculato, comunicados ao DCIAP, relativos ao período entre 2004 e 2008, conclui que 63,9% de todos os processos-crime analisados iniciaram a partir de *fonte não-oficial* e quase metade deles com base em *fonte anónima* (31,4%)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Disponível em <https://transparencia.pt/wp-content/themes/wpbootstrap/Documentos/TIAC/NIS/MP>, p. 11 – consulta em 26.04.2016.

Ora, se pensarmos que, num universo de 100% de denúncias destes crimes, 31% delas provêm de *fonte anónima*, e contando que relativamente a actos de corrupção este número seja por isso inferior, estamos a falar ainda de uma elevada percentagem de crimes que ficam por investigar caso se rejeite a denúncias anónimas como motor da investigação. E não nos parece que, a manter-se a reserva ao seu reconhecimento, o País possa suportar esses resultados e manter também a solvabilidade económica como lhe é exigido, desde logo, no quadro comunitário em que se integra, tendo sofrido já duas intervenções explícitas do Fundo Monetário Internacional (FMI) nos últimos 40 anos.

Daí que o problema da protecção de dados tenha, naturalmente, de merecer um tratamento adequado, que tenha em conta o seu âmbito de protecção específico - a integridade da identidade e reserva de privacidade -, mas entendido *cum grano salis*, uma vez que as razões de política criminal podem justificar que, em termos de investigação criminal por crimes de determinada natureza, desde logo de corrupção, ceda a protecção daquele núcleo em benefício do interesse superior da investigação.

A protecção de dados não pode ser levada tão longe a ponto de inviabilizar a eficácia do combate a este fenómeno crescente que é a corrupção.

Pelo contrário, a nível da União Europeia está em curso um processo de reestruturação das políticas de combate à corrupção que entende a protecção de dados já num contexto de cooperação entre Estados e que deixa patente que a mesma deve ser posta ao serviço daquele combate e não contra ele.

A criação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para investigar as irregularidades aduaneiras susceptíveis de afectarem os interesses financeiros da União

Europeia é o rosto mais visível deste novo quadro de cooperação e recolha de dados gerido através do Sistema de Informação Antifraude<sup>48</sup>.

Mas o problema da protecção de dados no contexto deste trabalho tem que ser visto nas duas perspectivas que mais relevam – a protecção dos dados/informações constantes da denúncia (do seu conteúdo material, quando imputado a certo agente), a que nos vimos referindo; e a protecção de dados exigível quando a denúncia anónima seja feita através da internet, para um serviço específico como, por exemplo as finanças, ou mesmo quando elaborada no sítio da Procuradoria-Geral da República (caso em que o que é a protecção efectiva do denunciante que está em causa).

Quanto à primeira perspectiva, considerando que o programa informático que recepciona as denúncias na Procuradoria-Geral da República não está integrado em qualquer plataforma de acesso não restrito, como o *citius* ou o *habilus*, e porque todas as denúncias anónimas são registadas e recebidas no Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) - sendo apenas facultada ao denunciante uma *chave*, composta de letras e números aleatoriamente escolhidos pelo sistema informático, e que lhe permite ir acompanhando o estado da denúncia - tem de concluir-se que a recolha e tratamento dos dados e informações ficam ao cuidado do Ministério Público que, enquanto autoridade judiciária que é, está obrigado aos deveres de sigilo e segredo, não podendo divulgar essa informação, excepto quando ela deva dar causa à abertura de inquérito.

---

<sup>48</sup> Diversos regulamentos foram aprovados no seio da União Europeia com vista a definir o papel principal do OLAF e as competências que lhe são conferidas.

O Regulamento nº 515/97 do Conselho veio estabelecer um quadro legislativo para a assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros, e a coordenação destas com a Comissão, de forma a assegurar a correta aplicação da legislação alfandegária, mas também em questões agrícolas e de direitos de propriedade intelectual. Sendo que o principal instrumento para assistência mútua é o denominado Sistema de Informação Antifraude criado pelo OLAF e trata-se de um mecanismo único que fornece um conjunto de bases de dados e sistemas de obtenção, troca e preservação de informação com vista ao combate às fraudes aduaneiras. É uma infra-estrutura única, comum e segura para cerca de 10.000 utilizadores finais registados em mais de 1.200 serviços competentes dos Estados-Membros, países terceiros parceiros, organizações internacionais, serviços da Comissão e outras instituições da União Europeia – informação disponível em [www.europe.eu/pol/flipbook/pt/fight\\_fraud\\_pt](http://www.europe.eu/pol/flipbook/pt/fight_fraud_pt) (consulta Abril de 2016).



Vista a questão na perspectiva do denunciante, da sua protecção, caso se suscitem dúvidas sobre a preservação do anonimato ou sobre os mecanismos existentes para a garantir, pensamos que o serviço dá garantias suficientes.

De facto, o programa de denúncias anónimas da Procuradoria-Geral da República funciona numa plataforma informática específica, criada apenas para esse efeito por empresa especializada, funcionando com bloqueadores sucessivos (*firewalls*), gerados automaticamente pelo sistema<sup>49</sup> e em modo de *appliance* (combinação de *hard e software*), o que impede o acesso interno e externo ao IP (*Internet Protocol*, vulgarmente designado como endereço remetente) do denunciante, mesmo por quem tenha a posse (indevida) da chave fornecida.

Para aceder a essa específica informação sobre o endereço electrónico do denunciante (IP) que poderia, em abstracto, facilitar a sua identificação, apenas a autorização de um juiz de instrução pode determinar à empresa criadora do sistema o fornecimento dessa informação. O que, por seu lado, só pode acontecer, e no limite, caso a denúncia anónima constitua ela mesma, total ou parcialmente, crime.

No entanto, ainda neste caso, sempre será de ponderar a proporcionalidade entre a necessidade de dar a ordem à empresa para que viole essa protecção/sigilo em cadeia, quebrando os seus próprios códigos de segurança, e a tutela do bem jurídico afectado por esse conteúdo<sup>50</sup>.

No caso específico da criminalidade altamente organizada (artº 1º, al. m) CPP), como é o caso dos crimes de corrupção, para além dos normativos gerais relativos a buscas e intercepção de dados previstos do Código de Processo Penal, dispõe expressamente a Lei do

---

<sup>49</sup> Num episódio recente noticiado em Portugal, um grupo auto-intitulado *Anonymus* conseguiu entrar em alguns acessos informáticos da PGR, não tendo no entanto sido quebrado qualquer dos bloqueadores de alta segurança instalados, desde logo, qualquer dos patamares de segurança desta plataforma.

<sup>50</sup> Num outro episódio, também recentemente divulgado, a empresa Apple recusou ao FBI o acesso ao seu programa de confidencialidade, tendo-se ambos envolvido em disputa judicial que deu vencimento à posição da Apple, acabando o FBI por desistir do processo com a alegação de que o tinha conseguido desbloquear.

Cibercrime, Lei nº 109/2009 de 15.09, as acções que devem ser desencadeadas para recolha dessa informação (arts. 15º e 16º), bem como a reserva a que está sujeita e protecção de dados (artº 30º) e salvaguarda dos mecanismos de cooperação judiciária (arts. 20º a 26º).

Do ponto de vista formal, portanto, e tendo de aceitar-se que os serviços de justiça funcionam de forma adequada, não resulta qualquer risco de desprotecção para o denunciante que utilize o portal disponibilizado no sítio da Procuradoria-Geral da República. Sendo certo que, quanto aos demais serviços de natureza semelhante, caso não esteja assegurado o mesmo grau de segurança informática, haverá sempre o potencial risco de vir a ser conhecida essa identidade.

De qualquer modo, a acontecer, terá o denunciante, muito embora suportando os custos inerentes a essa exposição, meios para reagir penal ou civilmente, uma vez que o direito à privacidade, reserva e bom nome se encontram legalmente assegurados.

## **V. COMBATER A CORRUPÇÃO NO QUADRO LEGAL VIGENTE EM PORTUGAL**

### **V.I. A DENÚNCIA ANÓNIMA NO COMBATE À CORRUPÇÃO: EFICÁCIA DOS MEIOS E PROCESSO DEVIDO NUM MODELO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL MAIS INTERNACIONALIZADO**

Como decorre do que vimos dizendo, a problemática da denúncia anónima quando reconduzida apenas à questão da protecção de dados é redutora.

No âmbito a que circunscrevemos o trabalho, as ideias centrais fixam-se no combate à corrupção e na notícia do crime por fonte anónima. Mas também em saber como combater a corrupção no quadro de uma criminalidade económica<sup>51</sup> em constante crescimento e se, no limite, não se justificará aceitar a sobrevalorização do interesse social e colectivo na irradicação progressiva desses fenómenos, agora incluídos na criminalidade altamente organizada, em face do depauperamento generalizado das economias e da escassez de recursos futuros que são hoje necessariamente encarados como causas directas de perda da dignidade humana e vulnerabilidade dos Estados.

A partirmos deste princípio ou, pelo menos aceitando discuti-lo, temos de iniciar caminho pela análise dos principais mecanismos jurídicos de que já dispõe o nosso ordenamento para concluir sobre a sua adequação ou não.

O ponto de partida quer para a prevenção quer para a repressão da corrupção é sempre o do conhecimento de que esta realidade existe e deve ser combatida.

---

<sup>51</sup> Aderindo ao conceito como tem sido genericamente aceite, desde logo no nosso País, muito embora se reconheça parecer mais adequado, do ponto de vista técnico, o conceito utilizado, entre outros, por Cornelius Prittwitz de *criminalidade na economia* - Derecho penal especial, Derecho penal económico? - Ambos/Böhm/Zuluaga (eds.), *Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania* - Segunda y Tercera Escuela de Verano en ciencias criminales y dogmática penal alemana, Serie CEDPAL, Göttingen University Press, 2016, p. 108, disponível em <http://dnb.dnb.de>.

Esse conhecimento, enquanto resultar apenas de um exercício intuitivo ou dedutivo, não servirá de muito. Apenas o conhecimento concreto, consubstanciado em factos indiciadores de actos de corrupção, permite testar formas de prevenção e erradicação. E esse conhecimento, no processo penal, é-nos dado através da notícia do crime, da sua denúncia às autoridades competentes para o investigarem.

Como vimos, o regime da denúncia está regulado no Código de Processo Penal, prevendo-se a possibilidade de a mesma poder ser anónima. Não implicando isto que esta deva ser a regra, significa no entanto que é uma das formas previstas.

Além das chamadas fontes formais — como a comunicação da notícia de crime aos Órgãos de Polícia Criminal ou Ministério Público —, sabemos genericamente que estão previstos outros mecanismos de denúncia de práticas ilegítimas, irregulares ou ilegais, no âmbito da protecção, por exemplo, do ambiente e urbanismo, da saúde, alimentação e higiene, do trabalho e finanças, segurança social, desporto e outros<sup>52</sup>.

No caso específico da criminalidade económica, a Procuradoria-Geral da República (PGR) instituiu no seu sítio da internet uma ligação, a que já se fez referência, que permite a qualquer pessoa denunciar a prática de crimes, identificando-se ou não, assumindo aí Procuradoria-Geral da República que se trata de um mecanismo de denúncia para *crimes associados à corrupção e fraude*.

A utilização desta terminologia, no entanto, terá mais que ver com a necessidade de ser apreendido pelas pessoas comuns o conteúdo da informação do que, propriamente, com o rigor técnico-jurídico. No entanto, porque se generalizou a referência à corrupção e fraude, desde logo nos meios de comunicação de massas e por influência dos modelos de inspiração

---

<sup>52</sup> Veja-se a informação condensada e disponível em [www.sabiasque.pt](http://www.sabiasque.pt). - consulta Janeiro de 2016.

anglo-saxónica, ter-se-á preferido a utilização daquelas expressões em detrimento do rigor formal.

Enquanto criminalidade altamente nociva, porque enfraquece e vulnerabiliza as estruturas básicas do Estado, a corrupção está também muitas vezes na origem do aumento das tensões sociais que comprometem o desenvolvimento das sociedades actuais<sup>53</sup>.

Por outro lado, não se tendo revelado até agora totalmente eficazes os mecanismos para a sua detecção e repressão, generalizou-se nos cidadãos um sentimento de desrespeito pelas instituições públicas, que acompanhou a ideia de que, afinal, uma rede ampla de *conhecimentos pessoais* podia facilitar o acesso a determinadas actividades ou práticas, desde que pago o respectivo preço. Enraizado este sentimento, a crítica cega à inoperância das instituições públicas foi o passo que se seguiu, assacando-se-lhes injustamente a responsabilidade pela tolerância com que se alega terem-se limitado durante muito tempo a *monitorizar* a corrupção generalizada ao nível do poder político, mas também judiciário e empresarial.

Muito embora isto, até mercê das acentuadas crises económicas em que o mundo ocidental se tem visto mergulhado, de que se vêem encurtados os ciclos para uma cadênci quase quinquenal, tem-se assistido a uma paulatina mudança de mentalidades, sendo agora mais evidente na população o sentimento de rejeição das práticas corruptas nos diferenciados organismos públicos e privados, mas também a crença de que se começa já a reagir institucionalmente.

O desenvolvimento económico, ainda que com sucessivos avanços e retrocessos, a escassez de recursos de várias naturezas, a concorrência exacerbada e a generalizada precaridade do emprego, muito embora permitam a cada vez mais cidadãos atingir um

---

<sup>53</sup> Simões, Euclides Dâmaso - As alterações de 2010 ao código penal e ao código de processo penal (coord. Rui do Carmo e Helena Leitão) - 1ª ed. - Coimbra: CEJ, 2010 - p. 43-63.

patamar de conforto económico e investimento pessoal em novas competências laborais, trazem consigo a maior atenção das comunidades sobre estas práticas disruptivas, ampliadas pela divulgação em larga escala através dos meios de comunicação social.

No que tange sobretudo ao exercício de poderes públicos, e como refere Luís Campos<sup>54</sup>, hoje a *Democracia é caracterizada pelo constante controlo que a comunidade exerce sobre os seus representantes, que tem tendência para aumentar graças ao desenvolvimento dos meios de comunicação social. Este controlo cada vez mais apertado tem exposto uma realidade que sempre existiu, mas que só agora assume a notoriedade devida: a corrupção.*

O combate à corrupção, quer na vertente preventiva quer repressiva, revela-se assim como uma tarefa fundamental do Estado (artº 9º CRP) nas sociedades actuais, quer considerado singularmente quer no âmbito do conjunto de outros Estados a que se associa. E este trabalho deve ter em conta que este tipo de criminalidade se serve da globalização dos meios hoje disponíveis e de alguma falta de acerto entre as malhas legais concorrentes que, debatendo-se ainda com notórias dificuldades de coordenação, quer dos meios internos de investigação quer dos resultantes dos acordos de cooperação, continuam muito rodopiantes sobre si mesmas.

De tal modo se mostra premente esta discussão, que há já Autores a defender a criação de um Direito Penal Europeu, escudando-se muito no argumento segundo o qual os artigos 82º e 83º do Tratado de Lisboa proporcionam a base normativa para esse efeito, ao preverem a criação de *normas mínimas para a definição de infracções penais e de sanções em âmbitos delitivos que sejam de especial gravidade e tenham uma dimensão fronteiriça derivada do carácter e das repercussões das referidas infracções ou de uma necessidade*

---

<sup>54</sup> Campos, Luís – A corrupção e a sua dificuldade probatória – o crime de recebimento indevido de vantagem, Revista do Ministério Público, Ano 35, 137 - Janº/Mar. 2014, ed. SMMP, p. 117 a 146.

*particular de as combater segundo critérios comuns*<sup>55</sup>, muito embora seja altamente criticada esta ambição<sup>56</sup>.

Por seu turno, os mecanismos de natureza contabilística e financeira ao dispor dos prevaricadores são muitos e permitem a dissimulação em cadeia das quantias económicas exorbitantes resultantes das actividades ilegais, o que vai dificultando a percepção do rasto deixado pelas mesmas e, conseqüentemente, impede a apreensão do processo da origem ao destino dos fluxos económicos provindos dessas práticas.

Daí que se possa dizer que, fundamentalmente, o combate à corrupção só se consegue realizar de forma eficaz quando exista vontade política, nacional e internacional, para efectivamente dotar as autoridades competentes de meios que sejam, também eles, capazes e eficazes. E estes meios são legislativos, internos e internacionais, e funcionais.

Reconhecendo isto mesmo, algumas organizações internacionais têm insistido na necessidade de estimular a criação e efectiva aplicação desses instrumentos jurídicos, o que vêm fazendo quer através de recomendações não vinculativas (*soft law*)<sup>57</sup>, ou de Tratados e Convenções vinculativos para as partes contratantes<sup>58</sup> (*hard law*).

Mas a premência do combate eficaz à corrupção não pode, naturalmente, ser vista de forma isolada, e passa pela resposta que as autoridades sejam capaz de dar aos primeiros

---

<sup>55</sup> Bacigalupo, Enríque – Existem Condições para um Direito Penal Europeu?, Ver. Julgar, nº 6, 2008, p. 23.

<sup>56</sup> Coing, Helmut – NJW, 1990, p. 937 e ss e p. 939, na linha da crítica inicial de Carl Schmitt, na sua obra A situação da Ciência Europeia de Direito de 1949 – apud Bacigalupo, Enríque – op. cit, p. 24.

<sup>57</sup> Como a Resolução (97) 24 relativa aos vinte princípios directores da luta contra a corrupção, a Recomendação nº R (2000) 10, sobre códigos de conduta para funcionários públicos, ou a Resolução nº Rec (2003) 10, sobre as regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e em campanhas eleitorais.

<sup>58</sup> Como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003, ratificada por Portugal em 2007), Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia (1997, ratificada por Portugal em 2001) ou a Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais (1997, ratificada por Portugal em 2001), Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa (1999, ratificada por Portugal em 2001).

sinais dessa ocorrência e à investigação dessas práticas, de forma a detectá-las com sucesso e levá-las a julgamento que concretize a repressão sobre as mesmas.

Porém, e tal como todos os combates, também este tem de ser um combate leal, assente em pressupostos de legalidade e sabendo conter-se nos limites dessa mesma legalidade. Ou seja, ainda quando se lance mão de mecanismos especiais de investigação, estes devem estar, não apenas justificados numa óptica de proporcionalidade por confronto com a protecção dos direitos conflituantes, mas sobretudo acautelando-se sempre o seu exercício legítimo. Como refere Germano Marques da Silva, *não basta acreditarmos no rigor das instituições, (...); é necessário que em cada processo se possa comprovar sempre a legalidade de procedimentos para que não fiquem nunca suspeitas sobre a justiça das condenações*<sup>59</sup>.

Isto porque o direito penal, ainda que na sua vertente processual, e porque lhe é reconhecido um conteúdo iminentemente ético, é também um dos ramos do Direito que maior responsabilidade assume na protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, desde logo daqueles que se inscrevem no núcleo restrito dos chamados direitos fundamentais.

*A segurança humana é promovida no seio da sociedade, de um modo descentralizado, começando pelas necessidades básicas das pessoas, mulheres e homens, de forma idêntica. Referimo-nos a problemas de segurança pessoal, pobreza, discriminação, justiça social e democracia. A vida sem exploração e sem corrupção começa quando as pessoas deixam de aceitar a violação dos seus direitos. As organizações da sociedade civil (como a Transparência Internacional) apoiam este processo de emancipação com base no conhecimento dos direitos humanos.*

---

<sup>59</sup> Rev. Direito e Justiça, vol. XVII, 2003, p. 18.



*Há diversas relações entre os direitos humanos e a segurança humana*<sup>60</sup>.

Neste quase desfiladeiro em que aparece, de um lado a corrupção como um dos factores fundamentais de desestabilização económica, social e humana, e de outro lado a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos, seja ela do cidadão lesado enquanto ente individual e social, ou do cidadão denunciado enquanto visado pela investigação criminal, o processo penal deve optar sempre por seguir trilho seguro, que lhe permita concretizar aquele objectivo sem se afastar do seu destino que é a busca da verdade, mas de forma justa e leal.

Enquanto exercício da investigação criminal, recolha e consolidação de prova e garantia de um julgamento leal e justo, o processo penal deve ser pensado como o *due process of law*<sup>61</sup>, ou o processo devido, precisamente porque garanta o respeito pela legalidade de procedimentos de obtenção e recolha de prova, e leal porque garanta o contraditório e o respeito pela presunção de inocência, mas também eficaz.

A par do conteúdo de natureza substantiva que sobressai dos princípios inerentes ao próprio direito penal, como o princípio da culpa, da imputação, ou do bem jurídico tutelado, estão por isso também em causa os princípios da legalidade, do contraditório, da oportunidade e da presunção de inocência, próprios do exercício processual, que devem condicionar as opções na determinação dos conteúdos normativos que possibilitem também criteriosas escolhas dos meios a usar na investigação e dos seus limites, atento que seja o sentir social dominante nesse momento histórico, ainda que condicionado pelo princípio da intervenção mínima do direito penal que continua a fazer todo o sentido.

---

<sup>60</sup> Benedek, Wolfgang com coord. Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes - Compreender os Direitos Humanos – Coimbra Ed., 3ª edição, 2012, p. 48.

<sup>61</sup> Com origem na Magna Carta em 1215 na Inglaterra.

Neste contexto, é especialmente desejável que entre o direito nacional e as normas de direito internacional, cuja vinculação do Estado está assumida pelo artº 8º da nossa Constituição, seja progressivamente incrementada uma efectiva harmonização. De facto, dificilmente se responde de forma eficiente à criminalidade organizada transnacional sem um conjunto de princípios de matriz comum que, reconhecendo embora as especificidades de cada Estado, perspectivem as soluções de forma global e vinculativa para todos.

De nada vale, por exemplo, estruturar de forma perfeita um processo por crimes económicos de âmbito internacional em Portugal se, por exemplo, outros Estados parceiros em convenções internacionais, persistirem na manutenção de zonas *offshore* que inviabilizam a recuperação de quantias económicas resultantes daquela actividade, uma vez que a devolução desses capitais aos Estados defraudados é, precisamente, um factor social de progresso e confiança interna nas instituições.

Enquanto esta harmonização desejável não se concretizar na efectiva cooperação de meios e assunção de compromissos a cuja violação reajam também as normas de salvaguarda dos Acordos, com princípios de reciprocidade claros, o caminho não se faz com total sucesso.

## **V.II. QUADRO LEGAL ESPECIAL CRIADO PELAS LEIS Nº 5/2002 E Nº 36/94 E DENÚNCIA ANÓNIMA**

A sociedade actual, aprimoradamente técnica e tendencialmente especializada, que se desenvolve numa ampla rede de ligações pessoais, singulares e de grupo, ou mesmo anónimas, permite hoje que se equacione a necessidade de redefinir o quadro dos interesses merecedores de tutela penal, quer sejam eles vistos do ponto de vista dos direitos inerentes

à personalidade quer à própria sociedade, atenta a crescente complexidade que assumem as relações sociais mas também sem descaracterização do princípio de salvaguarda da intervenção mínima do direito penal, enquanto tutela mais grave exercida pelo Estado.

Se bem que possa dizer-se que uns e outros, a determinado ponto do seu devir, se encontram e confundem num só, mercê até da relativização crescente com que alguns valores são hoje encarados e que é particularmente notada quando estão em causa direitos das pessoas enquanto integrados num todo visto à escala mundial, é facto que parece cada vez mais denunciada em cada uma das comunidades a dicotomia entre o *eu pessoal* e o *ser em colectivo*.

Enquanto culturalmente se mantêm universais e transversais as noções tradicionais de inviolabilidade da vida e de integridade física, da personalidade, da autodeterminação sexual e religiosa ou da integridade moral ou psicológica, muito ligadas também hoje à censura que merecem por toda a Europa e Países ocidentalizados todas as formas de discriminação, vem-se, no entanto, progressivamente, assistindo a um sobrevalorizar do *eu individual* sobre o *eu colectivo*. Excepto precisamente no que tange à criminalidade económica, sobretudo à corrupção, em que se acentua novamente o *sentir colectivo* porque também é de reporte à colectividade o mal causado e o bem jurídico tutelado pelas normas de protecção.

Esta alteração de mentalidades tem permitido ao direito penal encarar com alguma tranquilidade novos desafios, desde logo no que respeita ao ajustamento das regras relativas à investigação criminal, recolha e salvaguarda da prova.

Mas este trabalho parece ter sido dificultado em Portugal sempre que estiveram em causa crimes de natureza económica, além dos problemas suscitados pelos fiéis guardadores do segredo da informação, pelos estóicos heróis da legalidade, ou por aqueles que, simplesmente, por uma razão ou outra, não têm tido interesse em ver regulada esta matéria.

Ao contrário, em quase todos os parceiros europeus aparece legislação que tipifica e pune a criminalidade económica a par daquela que garante um processo eficaz de investigação, ao mesmo tempo que atende à salvaguarda do direito à reserva da informação até ao limite em que este não contenda com a defesa de bens de interesse social que proporcionalmente devem ser garantidos em primeiro lugar.

Portugal, ainda que uns passos atrás dos mais notados parceiros europeus, não pode, no entanto, ser excepção.

Num passo de gigante, a aprovação da Lei nº 5/2002 de 11 de Janeiro (actualizada pela Lei nº 55/2015 de 23 de Junho) veio consagrar expressamente as medidas de combate à criminalidade altamente organizada e violenta, elencando tipologicamente as condutas que considera integrarem estes novos conteúdos de relevo social e de que constam, entre o mais, os crimes de tráfico de influências, corrupção, branqueamento de capitais, peculato e participação económica em negócio (artº 1, alíneas d), e), f), g) e h)), assumindo-se assim que esta criminalidade económica está dentro do espectro da criminalidade mais grave e o seu combate constitui uma prioridade para o Estado.

Este diploma vem ampliar o quadro tradicional da quebra de segredo (artº 2, nº 1) para fins de investigação criminal, assumindo expressamente que, em qualquer das fases do processo, o segredo da informação fiscal, bancária, financeira, e outra que se mostre relevante, cede se houver razões para crer que esses elementos têm interesse para a descoberta da verdade. Repare-se que, mais do que usar a expressão habitual de *interesse relevante*, o Legislador ficou aquém, exigindo apenas que a autoridade judiciária competente para a respectiva fase do processo, fundamentadamente, decida ser de interesse para a investigação/julgamento a recolha de tais elementos (artº 2º, ns. 1, 2 e 5).

E muito embora se deva sempre, do nosso ponto de vista, apelar à exigência reforçada do decisor, precisamente porque em causa está a recolha e manipulação de informação sensível e protegida em regra pelo segredo, o facto é que o diploma confere uma ampla margem de manobra no processo penal, reconhecendo que essa amplitude é necessária à repressão daquela criminalidade. Não podendo nós deixar de concluir que tais prerrogativas estão, como não podem deixar de estar, sujeitas aos princípios inerentes ao processo penal justo e leal, como o da legalidade, proporcionalidade e adequação.

Esta Lei beneficiou de um incremento adicional, no que ao combate da corrupção respeita, com a aprovação da Lei nº 19/2008 de 21 de Abril que procedeu à sua primeira alteração, na sequência da Proposta de Lei nº 341/X do Partido Socialista, com vista a satisfazer as recomendações do relatório GRECO do mesmo ano.

Neste quadro, que institui um verdadeiro direito penal especial de legislação extravagante, faz sentido encontrar o campo de aplicação das regras relativas à denúncia anónima, permitida genericamente pelo Código de Processo Penal, e perceber se esta permissão colide de alguma forma com o regime resultante desta nova *malha legal*.

Impõem-se-nos aqui duas considerações.

A primeira, para notar que a *malha legal* criada pela Lei nº 5/2001 de 11 de Janeiro não impõe, nem vem admitir do nosso ponto de vista, qualquer derrogação dos princípios gerais vinculativos para o direito processual penal, nem vem introduzir princípios ou mecanismos de conteúdo aberto ou variável.

De facto, este diploma alarga as possibilidades de quebra do segredo no acesso a informação ou, melhor dizendo, facilita o procedimento de acesso à informação protegida. Mas será um erro pensar que consagra uma *cláusula aberta* para essa acessibilidade. Pois que não só não cria cláusulas abertas (impondo-se um processamento concreto de acordo com as exigências formais

adequadas e materiais resultantes das suas normas), como também não facilita o processo de decisão sobre a recolha dos elementos acedíveis (a que exige uma fundamentação sustentada na necessidade, na adequação e numa indicação suficiente para que seja derogada a regra do sigilo ou segredo).

Além daqueles traços inovadores, este regime, como se refere no artigo 1º, nº 1, reveste uma outra especialidade: face à notícia de determinado crime (do catálogo), a autoridade judiciária pode usar do seu critério (e não de um critério legal que este diploma imponha) para ordenar e proceder à recolha de elementos de prova.

Portanto, o Legislador optou por não vincular a decisão a um critério determinado, logicamente limitativo, mas por atribuir ao decisor a autonomia de avaliação nessa determinação. Daqui resulta também, a nosso ver, uma maior exigência na e da decisão, até porque o decisor terá sempre de sopesar a relevância concreta da informação que se prevê obter em face dos indícios já recolhidos e deixar plasmado no processo o seu juízo valorativo a esse respeito, por justaposição ao conteúdo ético e material do bem jurídico que visa acautelar-se, e por contraposição ao direito à reserva de informação (desde logo sobre dados pessoais) que o segredo em geral protege.

A segunda consideração prende-se com o facto de, tratando-se de informação normalmente a coberto do segredo, após a sua recolha, resultar desta Lei uma concreta exigência de redobrados cuidados a ter com sua manipulação, salvaguarda e análise. Não sendo admissível que, a pretexto de uma qualquer investigação, se recolham elementos de prova que, quando incorporados sem esse critério no processo, permitam ou facilitem a exposição pessoal dos visados de forma escandalosa ou mesmo apenas panfletária. E para isto, precisa sempre a autoridade judiciária também de sopesar as normas relativas à protecção de dados pessoais, de forma a que o conjunto de argumentos que fundamentem a

sua decisão se harmonizem com os princípios do processo penal e com o conteúdo material das normas de tipicidade.

No que tange à protecção de dados damos aqui por fechado o círculo antes iniciado.

Quanto ao mais, atentas as normas processuais penais relativas à denúncia, não vemos que resulte deste diploma especial qualquer restrição à aplicação desse regime geral constante do Código de Processo Penal.

Aliás, como refere Paulo Queiroz<sup>62</sup>, esta discussão *parte, em verdade, de um mal-entendido. É que o problema da assim chamada denúncia anónima não está no próprio anonimato, mas na eventual ausência de indícios de prova que a amparem (ausência de justa causa). Noutras palavras: ao menos para efeitos penais, o anonimato é, por si só, irrelevante.*

E é precisamente por isto, que a problemática da denúncia anónima escapa ao âmbito nuclear da protecção de dados e se alarga até aos limites dos princípios materiais gerais do direito e processo penal. E isto porque o anonimato, precisamente porque inviabiliza um juízo prévio sobre a boa-fé do denunciante e a sua eventual punição no caso de a denúncia ser falsa ou caluniosa, pode sempre ser apontado como uma das actuais fragilidades do processo justo, ou mesmo como causa remota de alguma das nulidades, como as nulidades de prova, que venham posteriormente a inviabilizar uma condenação justa ou a permitir uma decisão injusta.

Ora, como já vimos, as regras do processo penal relativas à denúncia anónima, impõem sobre o Ministério Público o dever de análise criteriosa do seu conteúdo e a decisão de abrir, ou não, inquérito. E esse critério, além das vinculações inerentes à legalidade e

---

<sup>62</sup> Paulo Queiroz – Denúncia Anónima, Mai 12, 2011, PauloQ Direito Penal, Direito Processual Penal, disponível em <http://pauloqueiroz.net/categoria/direito-processual-penal/> - consulta de Abril de 2015.

objectividade<sup>63</sup>, deve também sustentar-se numa ponderação adequada sobre a proporcionalidade e adequação dos meios investigatórios.

A entender-se assim, então podemos dizer que no âmbito desta criminalidade mais grave, muitas vezes altamente organizada, especializada e transnacional, somente faz sentido a instauração de inquérito crime quando da mesma resultem já indícios com alguma plausibilidade, conteúdos lógicos prováveis e elementos pelo menos indicadores de que é possível confirmar probatoriamente esses conteúdos.

Caso tal conteúdo não se mostre evidenciado à partida, nos termos da Lei nº 36/94 de 29 de Setembro (actualizada pela Lei nº 32/10 de 02.09) que veio regular as medidas de combate à corrupção e criminalidade económica, o Ministério Público pode ainda determinar a realização de averiguações preventivas com vista a confirmar ou consolidar os indícios da prática de crime, tendo sempre como limite o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Devendo essas acções ser acompanhadas de perto e monitorizadas pelo magistrado responsável (artº 1, nº 3, al. a) e 2º, nº 1 da mesma Lei), a quem compete, em exclusivo, ordenar a imediata instauração de inquérito criminal assim que no decurso desta averiguação surjam elementos que indiciem a prática de um crime (artº 3º, nº 1), estando essas averiguações e todos quantos nelas intervierem sujeitos ao dever de sigilo (artº 7º).

Ora, estas duas leis, conjugadas com o reforço dos poderes do Ministério Público resultantes da citada revisão do Código de Processo Penal, perspectivando uma realidade completamente nova se pensarmos nos últimos vinte anos, vieram dar uma dimensão diferente à fase processual do inquérito, que pode, por via da conjugação destes regimes, começar ainda antes mesmo de o *inquérito* ser um inquérito formal. O que, por seu lado, não deixa de causar alguma inquietação em quem pensa o direito penal do ponto de vista

---

<sup>63</sup> Artigos 1º e 2º do Estatuto do Ministério Público.



dos seus princípios estruturantes que, por via destes novos conteúdos, podem estar hoje em processo de mutação.

Mas não apenas isto.

A Circular 4/10 de 06 de Dezembro da Procuradoria-Geral da República, que consagrava as directivas e instruções genéricas em matéria de execução da Lei sobre Política Criminal para o biénio 2009/2011, renovada e ampliada ainda pela Directiva 2/15 de 24 de Novembro, considera crimes de investigação prioritária para o Ministério Público, entre outros, os de corrupção (I.3.2 da primeira e I.1.5 da última), na sequência dos objectivos traçados pela Lei nº 72/15 de 20 de Julho que definiu esses objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2015/2017<sup>64</sup>.

Fazendo uma interpretação integrada de todo este acervo normativo, tem de concluir-se que a denúncia anónima não só é admitida como notícia de crimes de corrupção, aliás como decorre da implementação do serviço de denúncias criado no âmbito da própria Procuradoria-Geral da República, como tem havido a preocupação de, ainda que de forma indirecta, irem sendo consolidados os mecanismos de salvaguarda que afastem todos os potenciais perigos daí decorrentes. E isto, implica ainda duas considerações adicionais: primeira, que a denúncia anónima é reconhecida como um meio eficaz de combate à corrupção pelo Legislador e pelas autoridades judiciais nacionais; segunda, e será assim ainda que persista durante todas as fases do processo o anonimato do denunciante, desde que sustentada a notícia do crime pela investigação em fase de inquérito, competindo ao investigador recolher e preservar a prova dentro de critérios de legalidade estrita, porque é ela que serve para fundamentar a convicção do julgador.

Denúncia de crime e recolha e preservação de prova, portanto, não se confundem.

---

<sup>64</sup> Em cumprimento da Lei nº 17/2006 de 23.05 – Lei-Quadro da Política Criminal.

Os mecanismos especiais criados pela Lei nº 5/2001 aplicam-se à investigação dos crimes catalogados seja qual for a forma por que chegou a notícia do crime ao Ministério Público.

Pensamos mesmo que o reforço de poderes conferidos ao Ministério Público nessa matéria se conjuga perfeitamente com o incremento das medidas de combate a esse tipo de criminalidade, e que a simplificação de procedimentos relativos à recolha de prova, quando os indícios o justificarem, é apenas dos seus corolários.

Este reforço do poder investigatório está também de harmonia com as recomendações genéricas feitas no Relatório do GRECO, resultante da quarta avaliação feita a Portugal (Strasbourg, 30 November – 4 December 2015)<sup>65</sup> e que muito pouca divulgação mereceu, desde logo nos meios de comunicação social.

Posto que assim seja, o importante a retirar da Lei nº 5/2002 de 11 de Janeiro para o âmbito deste trabalho é a conclusão de que, precisamente por reconhecer a gravidade dos crimes elencados e a natureza dos bens jurídicos que se visam tutelar, e reconhecendo também o crescimento desregrado destas práticas ilegítimas e a dificuldade de as detectar, perseguir e sancionar, o nosso Legislador previu um regime (que ainda é) de excepção para a facilitar a investigação/instrução/julgamento delas e apuramento dos seus agentes. Por outro lado, entendendo que a denúncia anónima terá também de ser vista como forma excepcional de noticiar a prática destes crimes, desde logo porque o anonimato inviabiliza um juízo imediato sobre a boa-fé do denunciante, conjugadas as normas deste diploma com o regime geral resultante do Código de Processo Penal, há-de concluir-se que estão hoje muito evidenciadas as exigências acrescidas no critério de avaliação imposto ao Ministério Público quando em causa esteja o procedimento por crimes deste catálogo.

---

<sup>65</sup> Disponível em [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco) - consultado em Abril de 2016.

## **VI. VERSO E ANVERSO - COMBATER A CORRUPÇÃO E PRESERVAR O DIREITO**

### **VI.I. MEIOS DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO POR REFERÊNCIA AO BEM JURÍDICO TUTELADO**

Por muitas voltas que demos, quando pensamos em corrupção vêm-nos imediatamente à ideia alguns casos mediáticos que a imprensa esgotou em parangonas impressionistas mas de cujos conteúdos efectivos temos escassa informação.

Essa imagem criada em torno de alguns deles, muito embora tenha o mérito de espreitar a consciência colectiva, tem também o demérito de imprimir na opinião pública a ideia desfocada de uma realidade criminal que assim aparece aos olhos do público como menos complexa e de mais fácil averiguação, e de fazer recair sobre todos os operadores judiciais o estigma da ineficácia da justiça e da impunidade de determinados agentes que, não coincidentemente, são frequentemente *figuras públicas* de referência na nossa sociedade. Para além disso, têm ainda o demérito de contribuir para que se instale na opinião pública um pré-conceito sobre a culpabilidade do visado que assim pode ver afectada a sua imagem e bom nome que são também direitos fundamentais em cidadania.

Muito por causa desta apetência pela notícia fácil e ruidosa, que muito embora não generalizada é no entanto recorrente, a opinião pública vem sendo fustigada com uma informação que se reconduz quase sempre a um compasso binário que apenas distingue o *favorecedor* do *favorecido*, sem outras explicações.

Ora, é o pendor ético que se retire do verdadeiro conteúdo do bem jurídico protegido pelas incriminações de corrupção que determina quão especiais devem ser os mecanismos previstos ou a prever para a sua prevenção/repressão e os limites até aos quais devem eles estender-se.

Nas Jornadas Sobre o Fenómeno da Corrupção, em Janeiro de 1990<sup>66</sup>, Figueiredo Dias dizia que *o verdadeiro bem jurídico protegido pelos tipos de corrupção – e na verdade por todos eles – radica na legalidade material do exercício da função pública, na manutenção da integridade da esfera de actuação administrativa do Estado* e mais adiante, citando Almeida Costa, acrescenta que todo o acto jurídico-penalmente relevante de corrupção se traduz numa manipulação pelo funcionário do aparelho do Estado: *no transaccionar com o cargo, o empregado público corrupto coloca os poderes funcionais ao serviço dos seus interesses privados, o que equivale a dizer que, abusando da posição que ocupa, se "subroga" ou "substitui" ao Estado, invadindo a respectiva esfera de actividade.*

Ou como diz Cláudia Cruz Santos, *o bem jurídico protegido no crime de corrupção é a legalidade da actuação dos agentes públicos, a quem está interdito mercadejar com o cargo*<sup>67</sup>. Acrescentando Almeida Costa que o bem jurídico tutelado é efectivamente *a autonomia intencional do Estado, sendo que num Estado de Direito o desempenho de funções públicas tem de se pautar por exigências de legalidade, objectividade e independência, que o funcionário infringe ao colocar os poderes funcionais ao serviço dos seus interesses privados quando transacciona o cargo*<sup>68</sup>.

A Jurisprudência nacional não se tem afastado muito deste registo ao longo do tempo<sup>69</sup>.

Naquela mesma intervenção, dando enfoque à danosidade social dos actos que violam a protecção desse bem jurídico, por contraposição à necessidade de prevenir e punir as suas

---

<sup>66</sup> Intervenções – 26 e 27 de Janeiro de 1990, Ed. Alta Autoridade Contra a Corrupção, p. 58 e seguintes.

<sup>67</sup> Santos, Cláudia Cruz – A Corrupção de Agentes Públicos em Portugal: Reflexões a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência – A corrupção, Coimbra Ed., 2009, p. 124

<sup>68</sup> Costa, Mário Júlio de Almeida – Comentário Conimbricense do Código Penal, Tomo III, Coimbra Ed., 2001, p. 661.

<sup>69</sup> Apenas a título de nota exemplificativa, o Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 18.04.2013 - Relatora: Isabel Pais Martins – [www.dgsi.pt/stj/corruptao](http://www.dgsi.pt/stj/corruptao) - consulta em Maio de 2016.

violações, Figueiredo Dias acrescentava ainda, citando desta feita São Tomás de Aquino<sup>70</sup>, que *a lei humana – escreveu o santo - não pode proibir e punir todas as más acções, pelo que, como afirmava já S. Agostinho, é preciso, em nome da própria moral, rejeitar as leis que, sob pretexto ideal, provocam maiores males do que aqueles que pretendem prevenir.*

Compreende-se do que fica dito, que é ao conteúdo essencial do bem jurídico tutelado pela incriminação da corrupção - sopesado o interesse social dessa protecção, e de que há-de resultar a justificação para o alargamento, ou não, do quadro legal dos meios utilizados para a sua investigação e repressão – que deve ir buscar-se o fundamento último da legitimação dos poderes acrescidos conferidos às autoridades judiciais para a investigação e punição da corrupção no quadro da criminalidade hoje considerada mais gravosa.

Ora, quando falamos de legitimação no exercício dos poderes judiciais, nunca dissociamos esta da ideia de modelo penal acolhido pelo ordenamento jurídico em que essa legitimação se debate.

Só que hoje a ideia de modelo tem um conteúdo muito vasto, ainda que segmentado, aparecendo primeiro o nosso, depois o nosso no contexto da União Europeia, depois o da União Europeia no contexto europeu, no contexto mundial...

Precisamente porque existimos num tempo em que todos os modelos se entrecruzam, no que os aproxima e afasta, no seio do Tribunal Penal Internacional tem sido debatida a problemática da influência do direito comparado sobre a sua actividade perante o risco de predominância dos modelos mais fortes e, com isso, do surgimento de um direito mundial de tipo hegemónico, em prejuízo do esforço interno e internacional para harmonização dos modelos, que será sempre o mais desejável<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> *Apud* Summa Theologica, 1ª, 2ªe, q. 96, art. 2.

<sup>71</sup> Sobre esta problemática, veja-se Cassese, Antonio e Delmas-Marty, Mirreille – Crimes Internationaux et Juridictions Internationales, Presses Universitaires de France, 2002, 1ª ed., p. 95 a 128.

Hoje em dia, a simples referência à corrupção sugere-nos sempre a ideia de um *polvo gigante* cujos tentáculos cativam e asfixiam todas as liberdades sociais. Acontece, porém que, de acordo com as *artes de pesca*, que aqui servem para ilustrar a ideia, o *polvo* pesca-se com *covas*, e não com mísseis. Os *covas* são, como tal, o meio adequado e suficiente para *pescar* o polvo, enquanto o míssil é um meio desproporcional e a sua utilização destruirá não apenas o polvo, como tudo o que esteja à sua volta. Assim, destruindo-se o próprio *polvo*, acabaremos também colocar em crise toda a actividade piscatória.

Sem perder de vista que é a proporcionalidade entre o valor sociocultural e humano do bem jurídico protegido pela norma de protecção e a gravidade da consequência dessa protecção que define o quadro dos mecanismos de reacção criados para que o direito penal responda com eficácia, pensamos que, sem prejuízo de algumas afinações de pormenor, o nosso ordenamento jurídico está já munido de um arsenal que, usado devidamente, garante essa eficácia e a sua harmonização com a tendência europeia decorrente das Convenções que vimos assinando.

A Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC, Lei nº 49/2008 de 27.08, actualizada pela Lei nº 57/2015 de 23.06), que regulamenta parcialmente a necessidade e limites da investigação, vem no seu artigo 1º definir investigação criminal como compreendendo *o conjunto de diligências que, nos termos da lei de processo penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo* e sendo a investigação criminal da competência do Ministério Público que a executa de acordo com as que sejam as regras de política criminal traçadas (artº 219º CRP e artº 1º EMP), cabendo-lhe a ele mesmo definir os alvos da sua actuação (artº 48º CPP), de acordo com critérios de legalidade e objectividade (arts. 2º, nº 2 e 3º, nº 1, al. b) e h) EMP) e dirigir e coordenar as polícias (arts. 3º, nº 1, al. n) e 53º, nº 2, al. b), 56º e 1º, als. b) e c), todos do CPP).

Tratando-se de criminalidade altamente organizada, conceito em que o nosso Legislador inscreveu os crimes de corrupção (entre o mais, artº 1º, al. m) do CPP), porém, a exigência de resposta eficaz determina a importância das acções de prevenção que neste contexto assumem destaque primordial, sendo que esta prevenção será sempre mais de ordem técnica do que normativa, quer porque em termos normativos não há assim tanto a distinguir entre esta e a outra criminalidade (o âmbito de aplicação da Lei nº 5/2002 de 11.01 pode revestir um carácter acentuadamente dissuasor, como o serão a implementação de regras claras e entre si complementares e compatíveis para vinculação da actividade fiscal, bancária e financeira, por exemplo), quer porque verdadeiramente é no plano técnico que a eficácia da prevenção é posta à prova – através da implementação de uma educação com vista a uma cultura cívica que rejeite fenómenos de corrupção, da adopção de uma política de fiscalização concreta através de inspecções e sindicâncias que visem os serviços da administração, da coordenação no terreno dos mecanismos legais de detecção de práticas corruptas, da cooperação judiciária internacional e da real protecção dos denunciantes.

Ora, ao dizer-se que *o verdadeiro bem jurídico protegido pelos tipos de corrupção (...) radica na legalidade material do exercício da função pública, na manutenção da integridade da esfera de actuação administrativa do Estado*<sup>72</sup>, está também a dizer-se que uma sociedade que aceite a corrupção, não a prevenindo e reprimindo, é uma sociedade que perdeu já o seu referencial de democracia que é, em primeira e última instância, o respeito pela dignidade humana (artº 1º da CRP).

Sendo sobretudo o Direito Penal o garante último da protecção da dignidade humana, o *braço armado* da tutela do Estado, a sua ineficácia ou/e inocuidade conduzem sempre à sua descaracterização axiológica e à destruição do próprio Estado.

---

<sup>72</sup> Vide nota 58.

## **VI.II. DENUNCIANTE ANÓNIMO, DENUNCIANTE COM IDENTIDADE RESERVADA E AGENTE ENCOBERTO**

### **VI.II.I. O DENUNCIANTE ANÓNIMO**

Se tivermos como relevante a análise constante do relatório de 2010 sobre crimes de corrupção, participação económica em negócio e peculato, entre 2004 e 2008, divulgado pela Procuradoria-Geral da República (elaborado com base nos estudos efectuados pelos CIES-ISCTE e DCIAP-PGR), não podemos ficar indiferentes a que, já nessa altura, 63,9% de todos os processos-crime analisados tinham iniciado a partir de *fontes não-oficiais*, e cerca de metade destes eram provenientes de fonte anónima (31,9%).

Estes dados estatísticos, ainda que não tão expressivos como noutros Países mencionados no relatório da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) em 2010 a que já nos referimos, impõem, ao menos, a conclusão de que não podemos também nós ficar indiferentes a esta realidade.

Aceitando que a denúncia anónima pode ser vista ainda como exercício de um dever cívico, distinguindo-se assim da queixa que nesta perspectiva pode ser encarada como exercício de um interesse privado, importa ter em conta os mecanismos criados para protecção do denunciante, pois que essa é uma questão que pode fazer a diferença entre denunciar, ou não, com a exposição da identidade, ou não.

Ao falar-se em denúncia, *dando de barato* que a notícia do crime não pode ser feita por um anónimo que queira preservar esse anonimato (ou *whistleblower em sentido amplo*), tem-se a tendência para reconduzir o seu estatuto, desde logo a sua protecção, a realidades que lhe são próximas, como a denúncia por pessoa com identidade reservada (os agentes encobertos) ou a denúncia efectuada por pessoa de identidade protegida (as testemunhas em regime de protecção).



Quando em causa estejam estes dois tipos de denunciante, a sua identidade e protecção estão sempre sujeitos a um qualquer tipo de escrutínio. A sua identidade é conhecida, pelo menos por um núcleo restrito de pessoas (Ministério Público, Juiz ou Entidade Reguladora) que estão obrigados ao dever de sigilo, decorra ele de diplomas reguladores próprios ou das normas gerais aplicadas ao respectivo sector ou actividade, ou mesmo normas penais.

Porém, quando em causa esteja a denúncia anónima propriamente dita, de fonte desconhecida, a questão não se coloca a nenhum destes níveis, uma vez que se desconhece completamente o seu autor. Fundamentalmente, o que aqui está em causa é saber até que ponto deve ser aliciado o cidadão a recorrer ao mecanismo da denúncia anónima para dar a conhecer actos de corrupção, quando o anonimato, ainda que admitido como vimos, deve ser visto como excepção.

Em rigor, podemos dizer que o denunciante anónimo tem a faculdade, inclusivamente, de actuar por imperativo de consciência, por vingança, por simples maldade, para evitar a ocorrência de determinada circunstância positiva que esteja para acontecer na vida do denunciado, uma vez que não é a motivação que aqui releva.

Para o direito penal é indiferente por que razão foi feita a denúncia. Não lhe cabe fazer juízos morais a esse respeito.

Mas não é indiferente o facto de ser real, ou não, o conteúdo da denúncia. Em rigor, a boa-fé de que se fala por reporte à denúncia, prende-se mais com a necessidade de ser real o conteúdo da informação (e não inventado em exclusivo prejuízo do denunciado e apenas com essa finalidade) do que propriamente com a nobreza de sentimentos que está na sua base. Até por que, mantendo-se anónimo o denunciante, não o poderemos saber.

Mas a veracidade do conteúdo da denúncia é sempre fundamental, pois que em causa estão direitos, liberdades e garantias da pessoa visada que são, desde logo, o direito ao bom

nome e reserva, o direito à presunção de inocência e, no limite, o direito a um processo justo e leal.

Por isso também, quando se fala em denúncia anónima, muitos reagem ainda com alguma hesitação, procurando evitar a sua vulgarização (como a Recomendação da CNPD citada) OU determinando muitas vezes a averiguação preventiva sobre a fidedignidade da informação e a viabilidade do processo (como as averiguações preventivas feitas pelo DCIAP e DIAPs, quando se mostra necessário, relativamente às denúncias recepcionadas através do sítio da PGR).

A partir do momento em que se aceite, como parece evidente, que o anonimato impede a reacção em caso de falta de fundamento ou calúnia, ter-se-á de perceber se o risco de aceitar este anonimato no quadro de excepção do combate à criminalidade organizada, em que se inscreve a corrupção, não será demasiado elevado, na medida em que pode levar ao incremento da calúnia que fica sempre, nestes casos, sem punição.

### **VI.II.II. ESTATUTO E PROTECÇÃO - TESTEMUNHAS, AGENTE ENCOBERTO E O DENUNCIANTE ANÓNIMO**

Já vimos que relativamente a más práticas empresariais, quer por via da sua necessidade de cotação nos mercados internacionais que lhes impõem regras, quer mercê da cada vez maior uniformização de critérios impostos pela concorrência, desde logo no âmbito do Código de Governo das Sociedades, a realidade tende a evoluir no sentido de serem criadas estruturas internas para recebimento e processamento de denúncias, em muitos casos aceitando-as anónimas, sendo tendencialmente encarada esta prática como mais um mecanismo de controlo próprio e de protecção dos investimentos financeiros dos associados e accionistas.

Fará mais sentido, entre nós, encarar o fenómeno de *whistleblowing* neste contexto, onde verdadeiramente tem espaço para sobressair, tal como vem acontecendo em vários Países da Europa, conferindo-lhe credibilidade e protecção, muito embora o caminho aqui a percorrer se adivinhe ainda muito longo e difícil.

Revelador dessa dificuldade em aceitar o denunciante trabalhador ou *whistleblower* como um dos factores de salvaguarda de um sistema empresarial transparente e saudável, é o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 27.09.2012<sup>73</sup>, com cujos fundamentos e decisão não concordamos, veio considerar que *o dever de sigilo relativo à divulgação de informações referentes à organização do empregador compreende ainda um dever de reserva por parte do trabalhador na denúncia às entidades públicas de irregularidades ou ilícitos menores que não ponham seriamente em causa o interesse dos trabalhadores ou de terceiros, quando tal denúncia seja apta a causar prejuízo ao empregador.*

Andámos de perplexidade em perplexidade a focar a nossa atenção na fundamentação deste acórdão, e mencionamos apenas dois traços que sobressaem no conjunto argumentativo.

A primeira perplexidade que nos suscita esta decisão é, desde logo, o que deva entender-se por “ilícitos menores”, num quadro legal em que sempre temos vindo a assistir a uma Jurisprudência firme no entendimento de que um ilícito é sempre isso mesmo, um ilícito, portanto constitui uma violação da lei, por isso sujeito a um juízo de desvalor ético que pode, isso sim, ser sancionado pelo direito penal ou por outro ramo do direito.

E a segunda perplexidade é a de ter-se considerado que a denúncia de “ilícitos menores” às autoridades constitui quebra de sigilo profissional e que *o dever de lealdade*

---

<sup>73</sup> Ac. TRC, Secção Social, 27.09.12 - disponível em [www.dgsi.pt/trc](http://www.dgsi.pt/trc).

*interdita o trabalhador de fazer a denúncia e, fazendo-a, solicitar que não fosse revelada a sua identidade*<sup>74</sup>.

Num caso semelhante na Alemanha, decidido pela LAG Baden-Württemberg de 03.02.87 (NZA 1987,765), o Tribunal considerou justificada a denúncia da trabalhadora que motivou uma fiscalização à empresa em que trabalhava, porquanto, vendo reiterada a mesma prática ilegítima, presumiu ela, como aceita o Tribunal, que fosse feita com conhecimento/consentimento, ainda que tácito, da direcção da empresa. Mais do que isso, considerou o Tribunal que, tendo o advogado da empresa tido acesso ao auto de declarações da denunciante e descoberta a sua identidade e tendo ela sido despedida, o seu despedimento tinha sido ilegal e, como tal, foi decidido sancionar a empresa<sup>75</sup>.

A protecção da identidade ou mesmo do anonimato dos denunciantes neste contexto das relações laborais em que o elo mais fraco é sempre o trabalhador, tem sido reivindicada de forma insistente por organizações não-governamentais, como a Transparency International, sendo uma prática habitual nos países com modelos de inspiração saxónica, por se considerar que através dessas denúncias se melhora o desempenho das empresas e isso se reflecte no aumento do prestígio daquela e também dos seus lucros.

Mas casos recentes, como os já mencionados, e de que a *Wikileaks* é agora o rosto mais visível, competindo nos últimos meses com o *Jonh Doe*<sup>76</sup> que assina como fonte anónima o denominado *Panamá Papers*, transportam em si toda a problemática criada em torno deste anonimato e levam-na para o âmago do direito penal quanto à criminalidade económica, organizada e transnacional, como vimos dizendo.

---

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> Gomes, Miguel Vieira - Estudos Comemorativos dos 20 anos da Abreu Advogados, Instituto do Conhecimento, nº 4, 2015, p. 445.

<sup>76</sup> De que a tradução literal nos parece ser *zé ninguém*, muito embora vulgarmente designado só como *desconhecido*.

Mesmo na Europa Continental, com modelos penais que oscilam entre a influência francesa e alemã, vários casos decididos pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), vêm demonstrar que, usando ou não a designação *whistleblowing* e sem a aferir aos limites do direito laboral, vai-se generalizando a ideia de que a protecção do denunciante é fundamental no actual contexto europeu e mundial, sem distinção da fonte de que provém.

Referiremos adiante duas decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), uma delas por ser pioneira, outra por ser de um caso português, em que se reconduz a questão da denúncia ao âmbito de protecção do artigo 10º da Convenção, enquadrando o direito a denunciar no direito à liberdade de expressar-se ou *expressar o desconforto ou discordância com determinada realidade*, ou mesmo só a notícia de certos actos considerados censuráveis.

A protecção do denunciante tem sido objecto de diversas recomendações internacionais, no âmbito de organizações cívicas cuja divulgação a larga escala se vem fazendo através da internet<sup>77</sup>, como no âmbito de organizações internacionais institucionalizadas<sup>78</sup>.

Para além daquela que circunscreve a problemática da denúncia às relações laborais ou equiparadas, uma segunda tendência em Portugal tem sido a de reconduzir a questão da protecção do denunciante anónimo ao âmbito de aplicação da Lei nº 93/99 de 14.07 (actualizada pela Lei nº 42/10 de 03.09), a chamada Lei de Protecção de Testemunhas, conjugada, ou não, com a Lei nº 101/2001 de 25.08 (actualizada pela Lei nº 61/2015 de 24.06), a também referida como a Lei das Acções Encobertas, numa aparente contradição.

Já vamos à aparente contradição. Primeiro, o regime.

---

<sup>77</sup> Transparency International, 2009, Draft principles; Nilstun e Westerholm, 2004, p. 288, *apud* Uma Alternativa ao Silêncio: A protecção de denunciantes em Portugal – Country Report: Portugal, Transparency International, Fev. 2013, disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org). - consultado em 03.02.16.

<sup>78</sup> Consulta de decisões do TEDH em [www.gddc.pt/direitos-humanos/tedh](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/tedh).

No caso do agente encoberto, que pode ser agente de autoridade policial ou um civil, cujo processo de aproximação à actividade criminosa se faz pelo trabalho como *infiltrado* e que pode ser mais ou menos duradouro, a sua identidade permanece reservada a um núcleo muito restrito de pessoas, para sua própria protecção e manutenção do disfarce. Muitas vezes, permanece assim mesmo finda a operação, muito embora a pessoa volte à sua vida normal ou, havendo necessidade, reconduzindo-a para a protecção de testemunhas.

Quando estamos perante um caso de identidade protegida, as coisas podem passar-se de forma muito diversa. Em princípio, enquanto dura parte ou todo o processo criminal, a identidade da testemunha é conhecida, mas a sua localização é sigilosa, afastando-a do meio social em que se desenrolaram os factos criminosos, e sendo a protecção efectiva, pessoal e directa feita dia e noite por um corpo de polícia especialmente treinado para o efeito. Após a fase de investigação do processo, ou porque interessa conhecer sua identidade desde logo para poder aquilatar da fidedignidade das suas informações e proximidade dos factos, a testemunha é enviada para uma segunda fase do processo, em que, no limite, pode mesmo mudar País, identidade ou fisionomia, cortando todos os laços afectivos anteriores. Nos casos mais comuns, a protecção acaba, em regra, após termo do processo ou logo que se mostre pacificada essa conclusão.

Ora, a Lei nº 101/2001 permite que a investigação, entre outros, por crimes corrupção e infracções económicas e financeiras cometidas de forma organizada a nível internacional ou transnacional (artº2, nº 2, als. m), n), o), p) e q)) possa socorrer-se da utilização extraordinária das acções encobertas para fins de prevenção e investigação criminal (artº1º, nº 1), sem deixar de exigir a proporcionalidade do recurso a este meio face à gravidade dos indícios denunciados (artº 3º).

No entanto, não estamos aqui verdadeiramente no âmbito da denúncia anónima e nem do anonimato da fonte da informação. Em primeiro lugar porque, como se percebe, este mecanismo é determinado já no decurso de uma investigação e quando a gravidade do que se prevê (face aos indícios existentes) conseguir com a utilização de acção encoberta a justifique como forma de obtenção de recursos probatórios. Por outro lado, porque o agente encoberto, órgão de polícia criminal ou não, actua com protecção da sua identidade, mas sendo essa identidade conhecida, aliás obrigatoriamente conhecida, mas reservada no âmbito do incidente respectivo. Não se trata, como tal, de iniciar um processo com informações prestadas por fonte desconhecida, mas de prosseguir uma investigação com recurso a pessoas conhecidas mas de identidade reservada, isto mesmo decorrendo dos artigos 5 e 6 dessa Lei.

Por sua vez, a Lei nº 93/99 de 14.07 que trata a matéria da protecção de testemunhas em processo criminal, também de utilização excepcional (artº 1º), consagra dois tipos de exigências fundamentais de que faz depender a protecção.

Umas objectivas, como a necessidade de se tratar de pessoa que disponha de informação relevante sobre factos que constituam o objecto da investigação e cuja simples utilização no processo, caso seja conhecida a sua localização, constitua perigo para essa pessoa ou outrem (artº 1, ns. 1 e 2), esclarecendo-se que esse perigo pode ser para a vida ou integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais do próprio ou seus familiares ou pessoas que lhe sejam próximas, ou a exigência de que o crime investigado (do catálogo que fixa) seja susceptível de envolver prejuízos superiores a 10.000 euros (artº 16º, al. a)), bem como o facto de a sua credibilidade não ser posta em causa de forma fundada (artº 16º, al. c)).

As exigências de carácter subjectivo resultam da primeira parte do artigo 2º – considera-se *testemunha* para este efeitos qualquer pessoa que, independentemente do seu

estatuto face à lei processual, disponha das referidas informações relevantes – e, bem assim, o seu depoimento constitua um contributo relevante em termos probatórios (artº 16º, al. d)).

Ora, do elemento literal resulta claro que o que se pretendeu foi regulamentar as regras a que deve estar sujeita a protecção de uma pessoa que *é testemunha* no processo, portanto, com essa qualidade assumida ou para assumir, e que seja indicada e deva depor sobre a matéria de facto considerada relevante. Ainda que, dizemos nós, por alguma razão, possa não vir depois a depor em julgamento e as suas informações fiquem apenas a constar de autos de declaração em fase de inquérito, a lei parece fazer depender a protecção do facto de ser ter no processo a qualidade de testemunha.

Mas não só o elemento literal. Pensamos que igual conclusão se retira de forma sistematizada dos diversos artigos, quer quando se regula a forma como deve ser prestado o depoimento (com a possibilidade de distorção de voz e imagem, por exemplo – artº 4º), quer como deve ser conduzido esse depoimento (cabendo ao juiz evitar a formulação de perguntas de onde possa extrair-se indirectamente alguma informação que permita a sua identificação – artº 13º).

Poderia suscitar alguma dúvida o facto de no artigo 2º, quando se define o que deva entender-se como *testemunha* para efeitos dessa Lei, ter o Legislador deixado o segmento “*independentemente do seu estatuto face à lei processual*”. Porém, entendemos que este segmento não pretende alargar o conceito mas, pelo contrário, restringi-lo. Se a activação de mecanismos de protecção, excepcionais, depende da relevância da informação que tem de ser sobre factos que constituam objecto do processo, conjugada com a proporcionalidade da reserva da identidade ao longo do processo, em detrimento parcial do princípio do contraditório, então temos de concluir que todas estas exigências circunscrevem a categoria de potenciais protegidos aos sujeitos processuais, quer sejam eles os ex co-arguidos, ofendidos, assistentes ou as testemunhas.



E se é este, como pensamos, o âmbito de aplicação desta Lei, então, tratando-se de um denunciante anónimo, de duas, uma: ou ele assume durante qualquer das fases do processo a sua identidade e, ainda que reservada em incidente próprio, é ouvido na qualidade de *testemunha*, caso em que esta Lei pode ser-lhe aplicada; ou, pelo contrário, não assume a sua identidade, não é ouvido em julgamento ou mesmo em inquérito formalmente e, mantendo esse anonimato, não tem qualquer papel desempenhado no processo, a não ser o do seu impulso inicial, dando a conhecer um acto criminoso e, nesta circunstância, não lhe sendo aplicável esta Lei.

O denunciante a que temos estado a dedicar-nos neste trabalho é, precisamente, este último, o que se limita a dar notícia do crime, de forma anónima.

É que estes dois regimes não estão pensados para este denunciante anónimo, diremos nós em sentido próprio – o interveniente processual cuja intervenção se limita à denúncia e não é sequer testemunha no processo. Pelo contrário, o pressuposto de ambos é, precisamente, ser conhecida a identidade do denunciante, ainda que reservada ou protegida, assuma ou não a qualidade de testemunha.

E é por isso que falámos atrás de aparente contradição porque, de facto, não existe contradição para quem aceite que a denúncia só deve permanecer anónima até determinada fase do processo, como acontece maioritariamente.

Pelo contrário, para quem entenda, como nós, que o denunciante anónimo reconhecido pelo Código de Processo Penal é aquele cujo anonimato perdura durante todo o processo, portanto nunca mais intervindo nele, como parece óbvio, não é através de qualquer destes diplomas que se assegura a sua protecção. Onde se conclui, também, que a este denunciante não é reconhecida protecção legal, até porque se desconhece quem seja, a menos que decida, a certo passo, assumir essa identidade.

## **VII. DENÚNCIA ANÓNIMA, PROTECÇÃO DE DADOS, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A DIMENSÃO ÉTICA DO DIREITO PENAL**

Tentando começar a fechar o círculo que se abriu inicialmente, impõe-se dizer que, apesar de termos recolocado a questão da protecção de dados, retirando-a do núcleo essencial da problemática admissão do anónimo como fonte da denúncia de crimes de corrupção, isso não significa que essa questão deva ser desconsiderada, como não deve ser desconsiderada a aproximação tendencial da matéria relativa à liberdade de expressão também àquela problemática.

De facto, a denúncia tem vindo a ser entendida pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) como um prolongamento do direito à liberdade de expressão, entendida esta também como liberdade de transmitir informações, de forma responsável, sujeita ou não a formalidades específicas pelos ordenamentos de cada Estado, mas que visem a defesa da ordem e prevenção do crime, portanto, a coberto do artigo 10º, § 1 e 2 da Convenção.

Em algumas das suas decisões, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) vem entendendo expressamente que, sendo legítima a denúncia, a protecção do denunciante inscreve-se no âmbito da sua liberdade de exprimir-se e de exprimir, através da divulgação de conteúdos concretos e actuando de boa-fé, o seu descontentamento com determinado acto ou prática que considera ilegal, seja ela empresarial ou organizacional.

De acordo com esta interpretação, por exemplo no caso *Guja Vs Moldávia*, o Tribunal entendeu que a tutela de um denunciante que era responsável pelo departamento de imprensa da Procuradoria-Geral Moldava e que, prevalecendo-se do acesso privilegiado que tinha a documentação desse serviço, divulgou à comunicação social cartas que avaliou como constituindo tentativa de pressão sobre essa Procuradoria por parte de um membro do Parlamento, cabe no âmbito de protecção do artigo 10º, § 2 da Convenção Europeia dos

Direitos do Homem ou Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>79</sup>, porque a sua actuação se mostrava justificada ao abrigo do direito à liberdade de expressão naquela interpretação.

Também Portugal já foi visado em 2012 por uma decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) que aplicou o mesmo princípio. De facto, por decisão de 15.11.2012 no caso *Bargão e Domingos Correia Vs Portugal*, o Tribunal decidiu que a condenação posterior de cidadãos por difamação agravada (arts. 180º e 184º CP), na sequência de terem anteriormente (em 2004) denunciado actos de abuso de poder por parte de um superior hierárquico no Centro de Saúde em que trabalhavam, constitui uma violação do direito à liberdade de expressão visto nessa perspectiva e, como tal, protegido ao abrigo do mesmo artigo 10º § 2 da Convenção.

Em ambos os casos, muito embora versando sobre denúncias feitas por pessoas identificadas, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) deixa no entanto a porta aberta para que se encare a problemática da denúncia numa nova perspectiva: a salvaguarda da ordem pública e prevenção criminal através do exercício de um direito de informar ou denunciar, direito esse encarado como mero efeito da sua qualidade de cidadão<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Modificada pelos Protocolos nº 11 de 11.05.1994 e 14 de 13.05.2004.

<sup>80</sup> Muitas vezes, até pela forma como é feita a tradução para as diferentes línguas, verifica-se a referência ao conceito de «depoimento anónimo» a que o TEDH vem fazendo referência e que não deve ser confundido com a temática da denúncia anónima, uma vez que o que se pretende ali é referir o depoimento de testemunha cuja identidade é conhecida por um ou vários dos intervenientes processuais, mas não de todos, e que se reconduz às figuras a que vimos chamando de testemunha com identidade reservada (agente encoberto) ou protegida (protecção de testemunhas).

De facto, o TEDH tem-se pronunciado diversas vezes sobre esta temática, considerando que os depoimentos, prestados durante a investigação do processo e/ou em julgamento por pessoas que estejam incluídas numa destas categorias, portanto, cuja identidade não é conhecida pela defesa do arguido, ou lhe é sonogada, não podem fundamentar por si só o juízo condenatório do Tribunal. Em algumas das decisões que referimos infra, o TEDH vem mesmo a considerar que esta questão pode ser resolúvel através do sistema de protecção de testemunhas e que o não uso deste mecanismo inviabiliza o contraditório e o julgamento justo do arguido, violando o artº 6º da Convenção.

Organizações como a Transparency International têm considerado que esta interpretação que vem sendo defendida pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) sobre o âmbito de aplicação do artigo 10º da Convenção dá um novo enfoque à problemática da denúncia através do reconhecimento de um direito de cidadania a informar e participar a ocorrência de práticas ilegítimas, dizendo nós que neste contexto se revela irrelevante o conhecimento ou não da identidade da fonte da informação. Tal só terá efectivamente relevo a partir do momento em que quem é anónimo não pode sofrer retaliações que importem o recurso posterior para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) para salvaguarda dos seus direitos.

Mas não é necessariamente verdadeiro que apenas os casos em que haja recurso para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) possam merecer a protecção da Convenção. Isto porque, para além de conhecer sobre direitos concretos e suas violações, as decisões do Tribunal têm servido de guia para a uniformização, ou pelo menos para a harmonização, de conteúdos legislativos e decisões judiciais no seio de cada País aderente, ou seja, através das suas decisões, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) também deixa clarificado qual deve ser o entendimento sobre o âmbito de aplicação das normas da Convenção o que, naturalmente, acaba por influenciar cada um dos Estados que a subscreveram.

Por outro lado ainda, se atendermos ao conceito de dados pessoais que o artigo 3º, al.

---

São decisões em que o TEDH se pronunciou sobre esta questão: Caso Kostovsky Vs Holanda (20.11.89), Caso Windisch Vs Austria (27.09.90), Caso Lüdi Vs Suíça (15.06.92), Caso Doorson Vs Holanda (26.03.96), Caso Van Mechelen Vs Holanda (23.04.97), Caso Vissen Vs Holanda (14.02.02), Caso Birutis e Outros Vs Lituânia (28.03.02) e Caso Taal Vs Estónia (22.11.05).

Na mesma linha, veja-se do Tribunal Penal Internacional toda a problemática gerada em torno do Caso Dusko Tadic da ex Jugoslávia (10.08.95).

No entanto, em todas estas decisões esteve sempre em causa o depoimento de testemunha de identidade reservada ou protegida, cujas declarações fundaram o juízo condenatório dos Tribunais nacionais respectivos, e não o facto de o processo penal iniciar com a comunicação anónima da prática de um crime.

Conteúdos disponíveis em [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu) e Rojas, Inonne Yenissey – Analisis del caso Tadic en lo relativo a la proporcionalidade de la pena que se le impuso – [www.biblio.juridica.unam.mx/libros/7/3104/44.pdf](http://www.biblio.juridica.unam.mx/libros/7/3104/44.pdf).

a), da Lei nº 67/98 de 26.10<sup>81</sup> consagra como objecto da protecção que define, percebemos que o seu âmbito é tão alargado que toda a informação sobre qualquer pessoa ali encontra amparo, e que qualquer operação que incida sobre essa informação está condicionada às suas regras<sup>82</sup>. E tal terá justificado, formalmente pelo menos, a adopção pela Comissão Nacional de Protecção de Dados da recomendação supracitada.

Pese embora isto, vivemos hoje um tempo de convulsões, muitas delas silenciosas, em que a informação circula a uma velocidade alucinante e em que a técnica permite um acesso irrestrito a ela, alguma até muito reservada, e sem grandes dificuldades.

Por outro lado, cada vez mais se vai generalizando o entendimento segundo o qual há determinadas pessoas que, por serem figuras públicas, desde logo em ambientes políticos, judiciários ou artísticos, têm naturalmente expostas situações da sua vida como uma inerência desse estatuto e exposição pública. Mais do que isto, tem-se generalizado a ideia de que, sobretudo quando em causa estejam titulares de cargos públicos, essa exposição pode mesmo revelar-se como fundamental, permitindo uma sindicância constante da respectiva actuação pelos cidadãos, sendo que esta ideia não se afasta muito daquilo que entende o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) ser o limite mais largo até onde se estende a liberdade de expressão.

Mas isto serve também para rejeitar, sem dúvidas, a interpretação restrita da Comissão Nacional de Protecção de Dados sobre a denúncia e, muito mais, um eventual contágio dessa interpretação ao processo penal.

A salvaguarda dos direitos de todos, como os direitos de cidadania ao conforto económico, à inclusão social, à liberdade de pensamento, à dignidade da pessoa enquanto

---

<sup>81</sup> Como consta do seu artigo 1º, esta lei transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

<sup>82</sup> Como resulta do artigo 3º, al. b) do diploma.

humanidade individual<sup>83</sup>, ou mesmo enquanto todo colectivo, não devem ceder perante a interpretação restritiva como a adoptada pela CNPD.

Se, por um lado, pode dizer-se que *as relações dos homens entre si têm, no presente, uma característica indiscutível: são muitíssimo diversas entre os vários continentes, no interior de cada continente, no interior de cada organização político-social, podendo um Estado incluir mais do que uma Nação, mais do que um povo e, no povo, os indivíduos que o formam são diversos em muitos aspectos da sua maneira de estar na vida e de se relacionar com os outros indivíduos. Vivemos, portanto, em sociedades plurais, mais ou menos estratificadas, em camadas, justapostas ou sobrepostas, segundo critérios económicos, culturais, profissionais, geográficos e tantos outros*<sup>84</sup>, não é menos verdade que o universo do relacionamento humano é diverso, quando encarado numa perspectiva ética.

De facto, podemos mesmo dizer que *pertencem ao universo da ética (...) todos os aspectos das relações humanas que não são contemplados pelo direito positivo.*

*E porque não estão contemplados tais aspectos?*

*Porque os cidadãos da Nação plural não têm uma posição unânime, por um lado e, por outro lado, consideram esses tais aspectos, pela sua natureza, não deverão estar sujeitos à regra da maioria – única forma de lhes dar acesso à dignidade de bens juridicamente protegidos – e preferem submetê-los à ponderação ética ou seja à comparação do peso relativo dos valores em causa, seja, eles valores individuais ou valores partilhados por grupos de indivíduos no interior da sociedade plural*<sup>85</sup>.

Como se vê, a problemática da denúncia anónima não é uma questão nova em

---

<sup>83</sup> Couto, Mia - «Inquirido sobre a sua raça, respondeu: — A minha raça sou eu, João Passarinheiro. Convidado a explicar-se, acrescentou: — Minha raça sou eu mesmo. A pessoa é uma humanidade individual. Cada homem é uma raça, senhor polícia.» Extracto das "Declarações do Vendedor de Pássaros" in Cada Homem é uma Raça, ed. Caminho, 2014.

<sup>84</sup> Serrão, Daniel – A ética numa sociedade plural, disponível em [www.danielserrao.com/textoscompletos/bioetica](http://www.danielserrao.com/textoscompletos/bioetica), última consulta em 23 de Maio de 2015, p. única.

<sup>85</sup> *Idem.*

Portugal, muito embora possa vir a ser, no direito e processo penal, uma nova questão.

A admissibilidade da denúncia anónima no nosso processo penal, aceitando como ponto de partida as reservas acima notadas, terá pois de ser abordada sempre numa tripla perspectiva:

1) A denúncia anónima revela-se hoje como uma das formas mais eficazes de obtenção da notícia de crimes de corrupção, precisamente porque o denunciante confia que nenhum mal lhe advém como resposta, pelo que não deve ser ignorada, garantindo-se no entanto que a recolha e tratamento dessa informação sejam feitos com respeito pelos direitos de personalidade dos visados e reserva da vida privada;

2) Num quadro que é também de cooperação judiciária internacional e de integração na União Europeia, instituição que vem incrementando a protecção do denunciante anónimo, e percebendo que as sociedades actuais são potenciadoras de novos e altos riscos, importa apurar até que ponto podem estas estar dispostas a aceitar o recurso a *meios de excepção* para controlo de uma nova criminalidade organizada;

3) Apurar se, por via do confronto entre o empobrecimento progressivo das sociedades ou da cada vez maior clivagem entre quem tem recursos e não tem, e em que este empobrecimento incrementa outro tipo de criminalidade igualmente organizada e ainda mais violenta, está essa sociedade preparada para aceitar que a criação desses mecanismos extraordinários de prevenção e repressão possam sobrepor-se, ainda que apenas para este específico efeito, a princípios do direito penal, como o da culpa, do erro, da imputação objectiva, entre outros, em favor do princípio da proporcionalidade daqueles meios a um combate eficaz.

No entanto, assumindo a protecção dos direitos fundamentais no direito penal uma relevância que, para além de formal, é de cariz ético, a assunção clara de que o sistema

reconhece a relevância/admissibilidade da denúncia anónima sem o enfoque naqueles três aspectos que referimos, corre o risco de ser apontada como mais um indicador de crise do modelo penal tal como o conhecemos, assente nos pressupostos do Iluminismo. É que, em face das novas e problemáticas situações da vida e de toda uma nova criminalidade de consequências difusas, cujos ofendidos ou vítimas são os seus próprios cidadãos, não individualmente considerados mas vistos como um todo, o impulso de aceitar que a reacção a elas ultrapasse todos os limites impostos pelos princípios estruturantes do direito penal como conhecemos até hoje, ainda que em nome de um qualquer interesse e sem que se garanta que essa reacção deve ser excepcional e de efeito controlado, é correr um risco muito alto – a destruição dos direitos individuais que, no entanto, são sempre a origem e causa dos direitos de todos.

A denúncia anónima, servindo embora um objectivo específico que é dar a conhecer actos ilegais que de outra forma não chegariam ao conhecimento das entidades fiscalizadoras, judiciais ou não, não deixa de ter na sua base um factor anómalo que é o anonimato. Um direito de dimensão ética, assente em princípios estruturantes como o da legalidade, culpa, imputação, presunção de inocência, entre outros, não pode ser alheio a este factor. No entanto, esta característica não deve servir para arredar do ordenamento um mecanismo que se tem revelado tão eficaz no combate à criminalidade. Mas deve, sem dúvida, condicionar a sua utilização no processo a critérios que lhe confirmem algum do conteúdo ético que se exige ao direito e processo penal.

Encarar nesta perspectiva a denúncia anónima é salvaguardar o sistema, protegendo o processo da ingerência de factores de arbitrariedade e garantir que os direitos, liberdades e garantias são acautelados devidamente.



## **VIII. PENSAR A DENÚNCIA ANÓNIMA COMO (MAIS) UM FACTOR DE PROTECÇÃO NAS SOCIEDADES ACTUAIS**

Chegados a este ponto, ante toda a discussão actual em torno da matéria da corrupção e da denúncia anónima, a nossa frustração aumenta quando percebemos que temos muito mais dúvidas agora do que antes.

No entanto, pensamos que ainda sem extravar os limites do nosso trabalho, por forma até a mantê-lo sequencial, não podemos deixar de notar que este nosso tema é quase como uma das premissas de um repetido mas muito actual silogismo. De facto, neste contexto das sociedades actuais em constante desenvolvimento humano e tecnológico e de riscos acrescidos, chegamos à conclusão de que as mais evidentes características da corrupção a revelam como uma criminalidade organizada, transfronteiriça e difícil de detectar. A combinação destes três factores tem resultado na ineficácia dos meios usados para a expor e reprimir e, sobretudo, para a detectar a tempo de a prevenir.

Nesta guerrilha ensurdecadora com que o *mal* vai superando o *bem*, justifica-se lançar mão de armas que não têm sido escolha preferencial do nosso exercício processual, como é o caso da denúncia anónima, muito embora a prática a confirme como um dos mecanismos mais dinamizadores da detecção de práticas corruptas, pelo que a opção do Legislador é, do nosso ponto de vista, acertada.

Também deixámos dito que a denúncia anónima deve ser encarada como um meio excepcional de aquisição da notícia de um crime, muito embora essa excepcionalidade não decorra directamente do Código de Processo Penal. No entanto, ela resulta do facto de, para a sua validação, concorrerem juízos especiais de valoração impostos ao Ministério Público que, por seu lado, dirige e exerce a investigação criminal sujeito a critérios de legalidade estrita e objectividade.

Os acrescidos riscos que caracterizam as sociedades modernas são particularmente potenciadores do desenvolvimento desta e outra criminalidade complexa e transnacional – sendo esta uma constatação que tem mais de monótono do que de original –, pelo que restará ao direito penal saber como gerir esse risco, sem que se descaracterize, mas aceitando talvez repensar alguns dos seus limites axiológicos. Esta criminalidade não reconhece fronteiras, não reconhece regras de conduta, não reconhece valores sociais ou direitos individuais. É de tipo bacteriológico.

No entanto, ao contrário dos puristas, ao contrário dos reducionistas ou expansionistas, e com todo o muito devido respeito, pensamos que o risco é próprio da evolução, é inerente à velocidade do crescimento e desenvolvimentos das nossas cidades, das nossas vidas, até das nossas ideias.

Não nos assusta aceitar o risco como uma decorrência natural de qualquer processo evolutivo. O que não invalida a conclusão de que, podendo este ser um risco calculado, tenhamos de precaver nos limites do aceitável as suas eventuais decorrências.

*O risco é uma necessidade essencial da alma. A sua ausência suscita uma espécie de tédio que paralisa quase tanto como o medo, embora de uma forma diferente. Por um lado, há situações que, ao implicarem uma angústia difusa sem riscos precisos, transmitem as duas enfermidades ao mesmo tempo.*

*(...) A protecção dos homens contra o medo e o terror não implica a supressão do risco; pelo contrário, implica a presença permanente de uma certa quantidade de risco em todos os aspectos da vida social, pois a ausência de risco enfraquece a coragem a ponto de deixar a alma, se isso acontecer, sem a menor defesa interior contra o medo.*

*É necessário apenas que o risco se apresente em condições tais que não se transforme em sentimento de fatalidade.*

*Simone Weil - O enraizamento, Prelúdio para Uma Declaração dos Deveres para com o Ser Humano*<sup>86</sup>

Não querendo embora correr o *risco acrescido* de alargar o âmbito deste trabalho a novas questões que, de tão fundamentais, dariam certamente mote a um outro estudo igualmente ou ainda mais interessante, não finalizaremos o périplo sem fechar esta porta.

Sem querermos aventurar-nos pelos aliciantes caminhos da discussão sobre a chamada *crise actual do paradigma pena*<sup>87</sup>, diremos apenas que a necessidade de redefinir alguns conteúdos axiológicos, criar novos referenciais programáticos, de modo a permitir ao direito e processo penal a garantia de uma resposta eficaz aos novos desafios que se lhe colocam, é hoje essencial ao desenvolvimento de toda uma nova argumentação que permita enquadrar também a problemática da corrupção como questão resolúvel, para cujo combate o direito penal assegure a armadura ética e o seu processo maneje a espada.

Reconhecemos, apesar disso, que a autonomização crescente de um direito penal emergente, não codificado, em que se incluem praticamente todos os diplomas legais citados neste trabalho por exemplo, deslocou já o foco da atenção da sociedade moderna, que agora relativiza direitos antes estruturantes e lhes sobrepõe outros cuja tutela antecipada vem reclamar, o que tem criado novos problemas ao direito penal que assim se vai dizendo estar hoje em crise<sup>88</sup>.

Correndo embora algum risco com esta afirmação, não excluimos a possibilidade de

---

<sup>86</sup> Weil, Simone – O enraizamento, Prelúdio para Uma Declaração dos Deveres para com o Ser Humano, ed. Relógio d'Água, 2014, p. 36.

<sup>87</sup> Dias, Jorge Figueiredo - Direito Penal: parte geral - questões fundamentais - a doutrina geral do crime; Coimbra Editora, 2004.

<sup>88</sup> A este respeito, veja-se o artigo que verdadeiramente motivou o nosso interesse por esta temática de Maria Fernanda Palma - Palma, Maria Fernanda; Dias, Augusto Silva Dias; Mendes, Paulo de Sousa – Direito Penal Económico e Financeiro – Conferências do Curso de Pós-Graduação de Aperfeiçoamento, Coimbra Ed., 1ª edição de 2012, p. 12.

que, para garantir a eficácia do combate à corrupção, alguns mecanismos criados dentro ou fora das formais codificações podem encontrar o seu fundamento último numa espécie de *estado de necessidade* para a utilização de meios de resistência excepcionais, que a sociedade hoje reclama e exige. E não deixamos de notar também que o combate à corrupção, dentro do nosso modelo penal, descaracterizado ou não, é hoje um factor de preservação e salvaguarda da dignidade humana. Não por acaso, grande parte das Recomendações e Convenções sobre essa matéria são criadas no âmbito de plataformas políticas e geográficas de âmbito muito alargado.

Nesta óptica, a denúncia anónima assume, do nosso ponto de vista, duas importantes características: por um lado, é um dos meios mais eficazes de noticiar um crime executado ou em execução, cujo bem jurídico tutelado é transversal a toda a sociedade, o que lhe confere uma legitimação reforçada; por outro lado, filtrado por critérios éticos e materiais que o expurguem de eventuais intromissões arbitrárias e desleais, o processamento da informação que contém e a manutenção do anonimato permitem a salvaguarda do denunciante que, de outro modo, silenciaria.

Enquanto anónima, a denúncia sobrecarrega a responsabilidade das autoridades judiciais uma vez que, não sendo válida a imposição de um juízo ético sobre os motivos da denúncia, é fundamental a preservação do conteúdo ético das normas que regulam a protecção de dados pessoais e a liberdade de informação, uma vez que estão ainda em causa direitos individuais como a reserva da vida privada ou a honra do visado, pelo que a sua caracterização enquanto instrumento elegível pelo decisor que determina o seu destino, dependerá sempre da ponderada conjugação de todos estes factores.

Aceitando o risco, não como destruição de paradigmas, mas como incentivo a um aperfeiçoamento do direito penal e do seu processo, renovando-lhe o conteúdo axiológico

sem perda dos referenciais de sempre – culpa, imputação, erro, repercussão do bem jurídico na estruturação do tipo ou a necessidade da pena -, muito embora aceitando discutir a sua dimensão material e formal, a resposta eficaz a uma criminalidade altamente corrosiva do tecido social apresenta-se hoje como uma absoluta necessidade humana.

O reconhecimento das potencialidades intervencionistas da denúncia anónima tem tanto de perigoso como de estimulante, sabemos. Pelo que, em rigor, não se discutindo já a sua admissibilidade legal, tem sempre de poder discutir-se a legitimidade do seu exercício, a adequação das suas implicações e a justeza das suas consequências.

A averiguação sobre a autenticidade dos seus conteúdos, aliada ao concreto controlo das repercussões da informação nela contida e eventualmente complementada com recurso a meios criteriosos de investigação sob tutela efectiva da autoridade judiciária competente, evitando a sua utilização indevida com prejuízo para o visado e salvaguardando sempre a sua vinculação aos princípios fundamentais do direito penal, garantirão a justeza do procedimento e o acerto da decisão de condenar ou absolver.

A denúncia anónima concorre hoje para o privilégio de que goza a investigação criminal de poder contribuir decisivamente para, essa sim, uma importante alteração de paradigmas – da descrença do cidadão nas suas instituições, ao acreditar que o correcto exercício da ética penal pode ser o factor de diferenciação entre o mal de hoje e o bem de sempre.

## **IX. CONCLUSÕES**

Mercê da evolução dos tempos e incremento das trocas comerciais, os sectores económicos e financeiros sofreram mutações profundas e a evolução da técnica, sobretudo da informática e das comunicações, conjugadas com aquela, trouxeram também consigo a diluição de fronteiras e a intensificação das transferências de capitais entre os diversos Países.

Dentro das organizações e empresas, de forma a proteger o investimento económico dos respectivos accionistas e a garantir os lucros, por via da crescente concorrência que é agora também ao nível do mercado mundial, evitando que as práticas antiéticas ou mesmo ilegítimas fizessem perigar aqueles dois objectivos, foram sendo criados mecanismos de salvaguarda, desde logo os que permitem ao trabalhador ou colaborador dessas empresas ou organizações denunciar aquelas acções, na expectativa da sua irradicação.

A comunidade civil seguiu-lhe a pegada, e as sucessivas crises económicas e financeiras sobretudo acentuadas no Ocidente, vieram deixar a descoberto as entropias e patologias das sociedades actuais, assistindo-se ao aumento crescente da atenção e vigilância dos cidadãos, organizados ou não, sobre as instituições económicas e, especialmente, sobre o desempenho do sector político e financeiro do Estado, atenta a que as práticas disruptivas têm o efeito imediato de empobrecimento social e perda de dignidade de cidadania e humana.

A salvaguarda do património de todos, dos dinheiros e investimentos públicos, levou ao controlo redobrado sobre os actos de eventual ou efectiva corrupção, por estar aí exposta a fragilidade das instituições do Estado, que põe em causa a solvabilidade social, agora que os ciclos críticos e de crise económica se vão sucedendo.

A reacção da comunidade internacional, através das instituições europeias e além delas,

reconhecendo também a corrupção como um flagelo da actualidade que promove a destruição progressiva dos próprios Estados, é de absoluta condenação das práticas desleais, antiéticas e corruptivas. Por via disso, tem incrementado a adopção de políticas comuns de combate à corrupção, quer no seio de cada País quer no âmbito da cooperação internacional.

Assim, o combate à corrupção é hoje uma prioridade dos Estados, quer considerados individualmente quer no seu relacionamento com os demais, pelo que a denúncia de tais comportamentos é fundamental e estratégica.

Constatando, através da análise dos relatórios nacionais e internacionais, que um dos mecanismos de maior eficácia no combate à corrupção é a denúncia anónima, o seu reconhecimento como fonte da notícia de crime é um passo essencial, que o Legislador português acolheu. Mas a protecção do denunciante, muito embora possa encontrar acolhimento em alguns instrumentos legais, apenas faz sentido nos casos em que ele assuma a qualidade de testemunha ou depois de conhecida a sua identidade no processo, já que quanto àquele denunciante cujo anonimato persista, tal protecção é tão irrelevante como impossível de concretizar.

A questão central que coloca a admissibilidade da denúncia anónima prende-se essencialmente com o conteúdo da informação que visa disponibilizar, uma vez que se mostra impossível de realizar, à partida, um juízo valorativo sobre a motivação que lhe subjaz.

Essa informação pode dar origem à abertura de inquérito, quando criteriosamente analisada pelo Ministério Público, valorados os princípios da relevância do bem jurídico tutelado e a proporcionalidade de meios para efectivação da sua tutela, num contexto investigatório em que devem mostrar-se também adequadamente garantida a salvaguarda dos direitos fundamentais do visado, cuja presunção de inocência deve manter-se intocada.

Quando assim seja, e quando o anonimato deva permanecer anónimo por vontade do denunciante que nunca venha a identificar-se, nenhum obstáculo legal se sobrepõe à sua legitimação, desde logo não sendo viável apontá-lo como quaisquer nulidade relativa a meios de obtenção de prova.

Ao processo penal exige-se apenas que esgote esforços para encontrar meios de prova capazes de dar substrato material às informações assim obtidas, com vista a levar a julgamento os autores dos crimes. E é a justeza de procedimentos que confere ao processo a nobreza formal e material de consistir numa garantia eficaz para os direitos dos cidadãos e eficaz à repressão da criminalidade grave.

A crítica actual ao modelo penal de inspiração iluminista de que não tem capacidade para proteger bens jurídicos de natureza mais difusa, como os que tutelam os interesses sociais enquanto tais, pode encontrar resposta na sua revitalização ética, que redimensione os conteúdos e os meios de tutela de novas realidades, complexas por sua própria natureza, sem que isso envolva a perda dos seus referenciais axiológicos.

Na busca de respostas adequadas para fenómenos actuais potenciadores de acrescidos riscos para a sociedade, tem-se assistido ao aparecimento de um novo direito penal, não codificado como deveria, mas normativizado em legislação extravagante que o aproxima mais da fisionomia administrativista e que constitui, a nosso ver, o início de um mau caminho cujas consequências podem levar à descaracterização do direito penal e a uma crise profunda da sua razão de ser e da legitimação do Estado como garante da tutela última dos direitos fundamentais.

Ao contrário, em termos processuais, tem-se conseguido harmonizar os novos conteúdos, como o reconhecimento da validade da denúncia anónima que se inscreve nos princípios gerais de exercício penal, com as novas exigências de controlo dos potenciais



novos riscos.

A denúncia anónima revela uma eficácia notável na detecção de práticas de corrupção, precisamente porque garante a protecção natural do denunciante que, por via disso, não carece de ver-lhe reconhecido qualquer estatuto especial para essa efectivação.

O direito penal, substantivo e adjectivo, têm na sua base referenciais éticos que o risco acrescido das novas sociedades não tem capacidade para esterilizar. Mas a capacidade de resiliência passa pela renovação dos seus conteúdos materiais e formais, ainda que sem perda dos seus referenciais éticos que entroncam na preservação e defesa da dignidade humana.

*O que motivou Cristo, no limiar da morte, a consolar o bom ladrão e o mau ladrão não foi o facto de serem ambos ladrões. Mas a compreensão de que o critério equívoco da justiça dos homens apenas tinha conseguido igualar os três.*

*O que aconteceu depois aos dois ladrões não sabemos.*

*Mas Cristo, o filho de Deus, ressuscitou ao terceiro dia.*

Texto elaborado sem adesão ao Acordo Ortográfico.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Abreus, Carlos Pinto de** – Lei de Protecção de Testemunhas, Boletim da Ordem dos Advogados, nº 28, Setº/Outº 2003, p.14.

**Albuquerque, Paulo Pinto de; Branco, José** (org) – Comentário das Leis Penais Extravagantes, vol. I e II, Universidade Católica ed., 2010.

**Almeida, Carlos Rodrigues de** – Criminalidade Organizada e Corrupção, AA.VV, 2º Congresso de Investigação Criminal, ASFIC-PJ e DCIAP-FDUL, Coimbra, Almedina ed., 2011.

**Alta Autoridade Contra a Corrupção** - Jornadas Sobre o Fenómeno da Corrupção, Intervenções, Alta Autoridade Contra a Corrupção ed., 26 e 27 de Janeiro de 1990.

**Ayres, Carlos Henrique da Silva** – Breves comentários sobre a Dodd-Frank e o programa de recompensa para delatores de fraudes, 2011 - <http://www.migalhas.com.bra/16,MI143556> (consulta em 12.01.16).

**Bacigalupo, Enrique** – Existem Condições para um Direito Penal Europeu? – Revista Julgar, nº 6, 2008, disponível em [http://julgar.pt/julgar\\_em\\_papel/julgar-n-o-6/existem-condicoes-para-um-direito-penal-europeu](http://julgar.pt/julgar_em_papel/julgar-n-o-6/existem-condicoes-para-um-direito-penal-europeu).

**Barbosa, Carmencita** – Dissertação de Mestrado - O mecanismo de *whistleblowing* nas organizações: o caso das empresas cotadas na Euronext Lisboa, Setembro 2012, ISCAL.

**Beling, Ernest** – Derecho Procesal Penal, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, nº 8, 1998.

**Benedek, Wolfgang**, coord. Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes - Compreender os Direitos Humanos – Coimbra Ed., 3ª edição, 2012.

**Campos, Luís** – A corrupção e a sua dificuldade probatória – O crime de recebimento indevido de vantagem, Revista do Ministério Público, Ano 35, 137 – Jan-Mar. 2014, ed. SMMP.

**Cassese, Antonio e Delmas-Marty, Mirreille** – Crimes Internationaux et Juridictions Internationales, Presses Universitaires de France, 2002, 1ª ed..

**Centro de Estudos Judiciários** – Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: Casos Nacionais, Colecção Acções de Formação, CEJ ed., 2013.

**Centro de Investigação Jurídica do Ciberespaço** – jurisprudência nacional diversa, disponível em [www.cijic.org](http://www.cijic.org).

**Chevarría, Franz e Silvestre, Martha** - Sistemas de Denuncia y Protección de Denunciantes de Corrupción em América Latina y Europa – Ed. EuroSocial, Madrid, Novembro de 2013 - [www.eurosocial-ii-eu/files/docs/1400663798-DT2](http://www.eurosocial-ii-eu/files/docs/1400663798-DT2) (consulta em Março de 2015).

**Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés** - Guideline document adopted by the "Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés" (CNIL) on 10 November 2005 for the implementation of whistleblowing systems in compliance with the French Data Protection Act of 6 January 1978, as amended in August 2004, relating to information technology, data filing systems and liberties, Paris, Nov. 2010, disponível em [www.cnil.fr/CNIL-recommandations-whistleblowing-VA.pdf](http://www.cnil.fr/CNIL-recommandations-whistleblowing-VA.pdf).

**Comissão Nacional de Protecção de Dados** – Deliberação 765/2009, disponível em [https://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/DEL765-2009\\_LINHAS\\_ETICA.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/DEL765-2009_LINHAS_ETICA.pdf).

**Conselho da Europa** – Diversas Convenções e Tratados - [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty).

**Costa, Mário Júlio de Almeida** – Comentário Conimbricense do Código Penal, Tomo III, Coimbra Ed., 2001.

**Couto, Mia** - "Declarações do Vendedor de Pássaros" *in* Cada Homem é uma Raça, ed. Caminho, 2014.

**Delmas-Marty, Mireille** – Le paradigme de la guerre contre le crime: légitimer l'inhumain?, *Revue de Science Criminelle et de droit penal compare*, Juillet/Seltembre 2007, p. 461.

**Delmas-Marty, Mireille** – O Direito Penal como Ética da Mundialização, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 14, nº 13, Julho-Setembro 2004, Coimbra ed., p. 287.

**Dias, Augusto Silva** – De que direito penal precisamos nós europeus? Um olhar sobre algumas propostas recentes de constituição de um direito penal comunitário, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 14, nº 3, Julho-Setembro 2004, Coimbra ed., p. 305.

**Dias, Jorge Figueiredo** - Intervenções – 26 e 27 de Janeiro de 1990, Ed. Alta Autoridade Contra a Corrupção, 1991.

**Dias, Jorge de Figueiredo** - Direito Penal: parte geral - Questões Fundamentais - A doutrina geral do crime, Coimbra Editora, 2004.

**Eaton, Tim; Akers, Michael** – Whistleblowing and Good Governance: Policies for Universities, Government Entities and Nonprof Organizations, ano 2007, <http://www.nysscpa.org/cpajournal/2007/607/essentials/p58.htm> (consulta em Fevereiro de 2013).

**Franco, Alberto Silva** – Do princípio da intervenção mínima ao princípio da máxima intervenção, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 6, fascº 2º, Abril-Junho 1996, Coimbra ed., p. 175.

**Gomes, Miguel Vieira** - Estudos Comemorativos dos 20 anos da Abreu Advogados, Instituto do Conhecimento, Colecção Estudos, nº 4, Almedina ed., 2015.

**GRECO** - Group of States Against Corruption, Round 2 evaluation reports - Activity Report, 2006.

**GRECO** – Group of States Against Corruption, Round 4 evaluation reports - Activity Report, 2015.

**G20 Anticorruption Action Plan Protection of Whistleblowers** - Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, 2013, disponível em <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

**International Labour Office** – Report of the Ethics Officer, 1 January - 31 December 2011, disponível em [www.ilo.org/public/english/ethics/reports/2011.pdf](http://www.ilo.org/public/english/ethics/reports/2011.pdf).

**Macedo, Fernando** – A denúncia de factos verdadeiros e de interesse público sobrepõe-se ao direito à honra dos agentes públicos (à luz do direito angolano), Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. LIII, nºs 1 e 2, Coimbra ed., 2012, p. 109.

**Machado, Fábio Guedes de Paula; Giacomo, Roberta Catarina** - Novas Teses Dogmáticas Jurídico-Penais Para a Protecção Do Bem Jurídico Ecológico na Sociedade Do Risco, Revista Liberdades, nº 02, setembro-dezembro 2009, IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, p. 3.

**Matos, Cláudia** – O direito premial no combate ao crime de corrupção, Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Lisboa, Janeiro 2013.

**Mendes, Paulo de Sousa** - Lições de Direito Processual Penal, Ed. Almedina, 2013.

**Morgado, Maria José e Vegar, José** – O inimigo sem rosto, Fraude e Corrupção, 5ª Ed., Dom Quixote 2007.

**Near, Janet; Miceli, Marcia; Dworkin, Terry** – *because whistle-blowing is generally a positive response to negative circumstances, it should be more strongly encouraged by organizations and by society* – Whistleblowing in Organizations, NY, Taylor & Francis ed., 2008, ISBN 978-0-8058-5989-8.

**Near, Janet e Miceli, Marcia** – What makes whistle-blowers effective?, disponível em [ecampus.nmit.nz/moodle/files.php/4599/whistleblowing/Miceli\\_Near\\_what\\_makes\\_whistleblowing\\_effective\\_Three\\_field\\_studies\\_2002.pdf](http://ecampus.nmit.nz/moodle/files.php/4599/whistleblowing/Miceli_Near_what_makes_whistleblowing_effective_Three_field_studies_2002.pdf).

**Palma, Maria Fernanda** – Cartas Anónimas, publ. Correio da Manhã de 6 de Abril de 2009, [www.inverbis.pt/artigosopinião/cartasanonimas](http://www.inverbis.pt/artigosopinião/cartasanonimas) (consulta em Janeiro de 2016).

**Palma, Maria Fernanda; Dias, Augusto Silva Dias; Mendes, Paulo de Sousa** – Direito Penal Económico e Financeiro – Conferências do Curso de Pós-Graduação de Aperfeiçoamento, Coimbra Ed., 1ª edição de 2012.

**Palma, Maria Fernanda** – Direito Penal, Parte Geral – A teoria geral da infracção como teoria da decisão penal, AAFDL ed., 2013.

**Palma, Maria Fernanda; Dias, Augusto Silva; Mendes, Paulo Sousa** – Direito Penal Económico e Financeiro, Conferências do Curso Pós-Graduado de Aperfeiçoamento, Coimbra ed., 2012.

**Pereira, Rui** – Em Vésperas de mais uma Reforma Penal: Modificar o Quê?, Boletim da Ordem dos Advogados, nº 28, Setº/Outº 2003, p. 6.

**Peters, Anne** – Caminhamos para a constitucionalização da comunidade mundial?, Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, vol. LXXXVIII, tomo II, Coimbra 2012, p. 789.

**Pinto, Frederico Lacerda da Costa** - Direito Processual Penal - Curso Semestral, Associação Académica da Faculdade de Direito Lisboa, Lisboa, 1998.

**Prittwitz, Cornelius** - Derecho penal especial, Derecho penal económico? - Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania - Segunda y Tercera Escuela de Verano en ciencias criminales y dogmática penal alemana - Ambos/Böhm/Zuluaga (eds.), Serie CEDPAL, Göttingen University Press, 2016, p. 108, disponível em <http://dnb.dnb.de>.

**Protected Disclosures Bill 2013, Government Reform Unit** - Department of Public Expenditure and Reform, July 2013, Regulatory Impact Analysis, disponível em [per.gov.ie/wp-content/uploads/Protected-Disclosures-Bill-2013-Regulatory-Impact-Assessment.pdf](http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Protected-Disclosures-Bill-2013-Regulatory-Impact-Assessment.pdf).

**Queiroz, Paulo** – Denúncia Anônima, Mai 12, 2011, PauloQ Direito Penal, Direito Processual Penal, <http://pauloqueiroz.net/categoria/direito-processual-penal/> (consulta de Abril de 2015).

**Rojas, Inonne Yenissey** – Analisis del caso Tadic en lo relativo a la proporcionalidade de la pena que se le impuso – [www.biblio.juridica.unam.mx/libros/7/3104/44.pdf](http://www.biblio.juridica.unam.mx/libros/7/3104/44.pdf).

**Rose-Ackerman, Susan** – Corruption and Government: causes and reform, Cambridge University Press, 1999.

**Rose-Ackerman, Susan** – The Political Economy of Corruption, Institute for International Economics, disponível em <http://www.iie.com>.

**Rotman, Edgardo** - O Conceito de prevenção do Crime, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, Fascº 3, Julho-Setembro 1998, Coimbra Ed..

**Sanchez, Bernardo Feijoo** - Sobre a “Administrativização” do Direito Penal na “Sociedade do Risco”, Notas Sobre a Política Criminal no Início do Século XXI – Revista Liberdades, nº 07, maio-agosto 2011, IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, p. 3.

**Santos, Cláudia Cruz** - A Corrupção de Agentes Públicos em Portugal: Reflexões a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência – A corrupção, Coimbra Ed., 2009.

**Serrão, Daniel** – A ética numa sociedade plural, [www.danielserrao.com/textoscompletos/bioetica](http://www.danielserrao.com/textoscompletos/bioetica), (consulta em 23 de Maio de 2015).

**Simões, Euclides Dâmaso** – Principais instrumentos para a prevenção e repressão da corrupção – o sistema português face à Convenção de Mérida, Revista do Ministério Público, ano 26, Jan-Mar 2005, nº 101, p. 79.

**Simões, Euclides Dâmaso**, coord. Rui do Carmo e Helena Leitão - As alterações de 2010 ao código penal e ao código de processo penal - 1ª ed. - Coimbra: CEJ, 2010.

**Silva, Germano Marques da** - Rev. Direito e Justiça, vol. XVII, 2003.

**Sontag, Susan** – Ao Mesmo Tempo – Ensaios e Discursos, Quetzal Ed., 2011.

**Transparência e Integridade, Associação Cívica** – Pegada Legislativa, Um Guia para Leis Transparentes, ano 2013, disponível em [https://transparencia.pt/2014/09/25/lobi-a-descoberto/o\\_mercado\\_de\\_influencias\\_em\\_portugal](https://transparencia.pt/2014/09/25/lobi-a-descoberto/o_mercado_de_influencias_em_portugal).

**Transparency International** – Uma Alternativa ao Silêncio: A protecção de denunciadores em Portugal – Country Report Portugal Fevº 2013, disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

**Transparency International** – Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption, 2013, disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

**Transparency International** – Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU, 2013, disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

**Transparency International** – The Global Coalition Against Corruption, Report 2014, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

**Varela, Luciana Krempell** - Os Modelos de Controle para o Crime de Colarinho Branco, disponível em <http://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/viewFile/71/43>.

**Voorhoof, Dirk** – On The Road to more Transparency: Access to Information under Article 10 ECHR, disponível em [journalism.cmpf.eui.eu/transparency-access-to-information-under-article-10-echr/](http://journalism.cmpf.eui.eu/transparency-access-to-information-under-article-10-echr/).

**Weil, Simone** – O enraizamento, Prelúdio para Uma Declaração dos Deveres para com o Ser Humano, ed. Relógio d'Água, 2014.

**Wells, Joseph** – Manual da Fraude na Empresa, ed. Almedina, 2007.

\*

## **JURISPRUDÊNCIA**

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 15.11.2012** - Caso *Bargão e Domingos Correia Vs Portugal* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 12.02.2008** - Caso *Guja Vs Moldávia* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 20.11.89** - Caso *Kostovsky Vs Holanda* – [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 27.09.90** - Caso *Windisch Vs Áustria* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 15.06.92** - Caso *Lüdi Vs Suíça* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 26.03.96** - Caso *Doorson Vs Holanda* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 23.04.97** - Caso *Van Mechelent Vs Holanda* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 14.02.02** - Caso *Vissen Vs Holanda* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 28.03.02** - Caso *Birutis e Outros Vs Lituânia* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 22.11.05** - Caso *Taal Vs Estónia* - [www.tedh.eu](http://www.tedh.eu).

**Decisão do Tribunal Penal Internacional de 10.08.95** - Caso *Dusko Tadic Vs ex Jugoslávia* – [www.fci.uib.es/Servicios/libros/veracruz/Fraschina/8.1.-Decision-de-la-Camara-de-Apelaciones-del-TPIY.cid211444](http://www.fci.uib.es/Servicios/libros/veracruz/Fraschina/8.1.-Decision-de-la-Camara-de-Apelaciones-del-TPIY.cid211444) e [www.biblio.juridica.unam.mx/libros/7/3104/44.pdf](http://www.biblio.juridica.unam.mx/libros/7/3104/44.pdf).

**Decisão do Tribunal da Relação de Coimbra de 27.09.12** - Secção Social - disponível em [www.dgsi.pt/trc](http://www.dgsi.pt/trc).